

Ein Vergleich zwischen der geltenden rheinischen Bürgermeisterverfassung und dem französischen Kommunalverfassungsrecht

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte

durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms-Universität

M ü n s t e r

vorgelegt von

UDO HACHMANN

aus Warendorf

1968

1969

Ein Vergleich zwischen der geltenden rheinischen Bürgermeisterverfassung und dem französischen Kommunalverfassungsrecht

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Rechte

durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der

Westfälischen Wilhelms-Universität

M ü n s t e r

vorgelegt von

UDO HACHMANN

aus Warendorf

1969

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Pagenkopf

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Menger

Dekan: Prof. Dr. Seidenfus

Tag der mündlichen Prüfung: 16. Dezember 1968



GLIEDERUNG

	Seite
A. Einführung	1
I. Die Bürgermeisterverfassung in Deutschland	1
1.) Wesen und Verbreitung der Bürgermeisterverfassung	1
2.) Geschichte der rheinischen Bürgermeisterverfassung	4
a) Die französische Kommunalgesetzgebung der Revolutionszeit	5
b) Die Anwendung der französischen Grundsätze im besetzten Rheinland	10
aa) Der Einfluß der französischen Organisation auf die Bürgermeisterverfassung der Rheinprovinz	12
bb) Ihr Einfluß auf das übrige Westdeutschland - insbesondere auf die westfälische Landgemeindeordnung	17
3.) Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz und ihr Verhältnis zu den anderen deutschen Kommunalverfassungstypen	19
II. Die Entwicklung der französischen Kommunalverfassung zu ihrer heutigen Gestalt	23
III. Wert des Vergleichs	26
IV. Abgrenzung des Themas	28

B. Grundlagen der Kommunalverfassung in Frankreich und Deutschland	30
I. Die Stellung der Gemeinde in der französischen Nationalverfassung	30
1.) Der verfassungsrechtliche Schutz der in Art. 72 gewährleisteten "libre administration"	30
2.) Voraussetzungen für eine dezentralisierte Kommunalverwaltung	33
3.) Grenzen der Dezentralisation	39
II. Gegenüberstellende Betrachtung der Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik	42
III. Zusammenfassende Wertung des Ergebnisses	50
C. Die Verwaltungsorganisation in den Gemeinden der Vergleichsländer	57
I. Die Gemeindevertretung	57
1.) Zusammensetzung des Rates und Stellung seiner Mitglieder	57
a) Zahl der Ratsmitglieder	57
b) Wahlen zum Gemeinderat	60
c) Amtszeit und Neuwahl des Rates	64
d) Rechtsstellung der Ratsmitglieder	68
2.) Arbeitsweise	73
a) Sitzungen	73
b) Vorsitz	76
c) Das Beschlußfassungsrecht	80
d) Sitzungsniederschrift	87
e) Ausschüsse	89
f) Geschäftsordnung	90
g) Satzungsrecht	92

	Seite
3.) Aufgaben	94
a) Die Allgemeinzuständigkeit des Rates	94
b) Aufgabengebiete	96
c) Dem Rat entzogene Angelegenheiten	99
d) Avis und vœux	101
e) Kontrolle über den Bürgermeister	104
II. Der Bürgermeister	106
1.) Rechtsstellung	106
2.) Aufgaben	111
a) Der Bürgermeister als Selbstver- waltungsorgan	113
aa) Aufgaben im Zusammenwirken mit dem Rat	113
bb) Selbständige Aufgaben	122
cc) Police municipale	127
b) Der Bürgermeister als Staatsorgan	131
3.) Stellvertretung des Bürgermeisters	134
4.) Kritik an der Stellung des französi- schen Bürgermeisters	139
D. Gemeindezusammenschlüsse	144
1.) Das Amt	144
2.) Die groupements intercommunaux	147
a) Syndicat de communes	147
b) District urbain	150
3.) Vergleich mit den Zusammenschlüssen im deutschen Kommunalrecht	153
4.) Reformpläne in Frankreich	158
E. Zusammenfassung	164

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

- | | |
|---|--|
| Anik, Antoine | Essai sur l'administration en
Sarre, in: Rev. adm. 1952
S. 309 ff. |
| Arndt, Adolf | Das Bundesverfassungsgericht,
in: DVBl. 1951 S. 297 ff. |
| Auby, Jean-Marie/
Ducos-Ader, Robert | Droit public, 2. Aufl., Paris
1964 |
| Becker, Erich | Gemeindliche Selbstverwaltung,
1. Teil, Grundzüge der gemeind-
lichen Verfassungsgeschichte,
Berlin 1941
(zit.: Verfassungsgeschichte) |
| - - | Entwicklung der deutschen Ge-
meinden und Gemeindeverbände
im Hinblick auf die Gegenwart,
in: KomHdb. S. 62 ff.
(zit.: Entwicklung der Gemeinder |
| - - | Kommunale Selbstverwaltung,
in: Die Grundrechte, IV. Bd.,
2. Halbbd., herausg. von
August Bettermann und Carl
Nipperdey, Berlin 1962, S. 673
ff.
(zit.: Kommunale Selbstverwal-
tung) |
| Borredon, Jacques | Les indemnités des élus des
collectivités locales, Paris
1953 |

- | | |
|-----------------------------|--|
| Chapman, Brian | L'administration locale en France, Paris 1954 |
| Detton, Hervé | L'administration régionale et locale en France, Paris 1964 |
| Duez, Paul/
Debeyre, Guy | Traité de droit administratif, Paris 1952 |
| Duverger, Maurice | Droit public, Paris 1963 |
| Echterhölter, Rudolf | Die verfassungsmäßige Ordnung der fünften französischen Republik, in: ArchöffR. 1959 S. 330 ff. |
| Fedtke, Eberhard | Die Finanzsperre als Sonderform eines Staatsaufsichtsmittels, Diss., Münster 1962 |
| Félix, Maurice | Les administrateurs de la commune, 2 Bde. (1. Bd.: Le corps municipal; 2. Bd.: Le maire et les adjoints), Paris 1948 |
| Feuilloley, P. | Une solution historique au problème des petites communes: La municipalité de canton, in: Rev. adm. 1959 S. 603 ff. |
| Fleiner, Fritz | Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Tübingen 1919 |
| Forsthoff, Ernst | Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München, Berlin 1966 |

- Franz, Heinrich Maire und Bürgermeister. Ein rechtsvergleichender Beitrag zum ehemals rheinischen, zum französischen und zum geltenden deutschen Gemeindeverfassungsrecht, Diss., Marburg 1938
- Gierke, Otto v. Geschichte der deutschen Genossenschaft, 1. Bd., Berlin 1868
- Göb, Josef Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden, in: KomHdb. S. 377 ff.
- Gönnenwein, Otto Das deutsche Gemeindeverfassungsrecht, in: ArchöffR. 1948 S. 224 ff.
- Gemeinderecht, Tübingen 1963
- Goetz, Harry Die englische Gemeinde und wie sie verwaltet wird, Berlin, Stuttgart 1941
(zit.: Die englische Gemeinde)
- Die ausländischen Gemeinden im Vergleich zu den deutschen, in: KomHdb. S. 597 ff.
(zit.: Die ausländischen Gemeinden)
- Haas, E. Die kurtrierische Landgemeinde, in: RheinVBl. 1931 S. 43 ff.
- Die Zechen im ehemaligen Amt Montabaur, in: RheinVBl. 1931 S. 118 ff.

- Hatschek, Julius Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig 1898
(zit.: Selbstverwaltung)
- - Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Leipzig 1931
(zit.: Verwaltungsrecht)
- Helmreich, Karl/
Widtmann, Julius Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, München 1966
- Hettlage, Karl Maria Der Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung seit 1919, in: Ordnung als Ziel, herausg. von Robert Tillmanns, Stuttgart, Köln 1954, S. 107 ff.
- Homent, André Statut des autorités municipales, in: Jur. cl. adm., fasc. 125-2
- Hourticq, Jean Un sujet de méditation pour les communes: Le regroupement des paroisses dans les diocèses, in: Rev. adm. 1962 S. 423 ff.
- - La nécessité d'une rénovation des structures administratives, in: Rev. adm. 1962 S. 658 ff.
- - Les indemnités des fonctions des maires et des adjoints, in: Rev. adm. 1964 S. 505 ff.
- - Le statut du maire doit-il être rajeuni? in: Rev. adm. 1965 S. 68 ff.

- | | |
|--------------------|---|
| Imbert, L. | Budget communal,
in: Jur. cl. adm., fasc. 127 |
| Jellinek, Georg | Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl.,
7. Neudruck, Bad Homburg 1960 |
| Jèze, Gaston | Das Verwaltungsrecht der fran-
zösischen Republik, Tübingen 1913 |
| Käss, Ludwig | Die Organisation der allge-
meinen Staatsverwaltung auf
dem linken Rheinufer durch die
Franzosen während der Besetzung
1792 bis zum Frieden von Luné-
ville (1801), Mainz 1929 |
| Kitzel, Karl-Heinz | Die Herrfurthsche Landgemeinde-
ordnung, Stuttgart 1957 |
| Klüber, Hans | Die kommunalen Zweckverbände
und die sonstigen Gemeinschafts-
organisationen, in: KomHdb.
S. 541 ff. |
| Knothe, Hermann | Die Gemeindegesetzgebung der
französischen Revolution,
Diss., Erlangen 1910 |
| Köttgen, Arnold | Wesen und Rechtsform der Gemein-
den und Gemeindeverbände,
in: KomHdb. S. 185 ff. |
| Kottenberg, Kurt | Gemeindeordnung für das Land
Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
7. Aufl., Siegburg 1963 |
| Kraus, Emil | Die Bürgermeisterverfassung in
Rheinland-Pfalz, in: KomHdb.
S. 334 ff. |

- | | |
|--|---|
| Krebsbach, August | Neues Kommunalverfassungsrecht
im Saarland, in: Der Städtetag
1964 S. 107 ff. |
| Kunze, Richard/
Schmid, Carl | Gemeindeordnung für Baden-
Württemberg, Kommentar, 2. Aufl.,
Stuttgart 1964 |
| Laubadère, André de | Traité élémentaire de droit
administratif, Paris 1967 |
| Liet-Veaux, G./
Homont, André | La commune, personne morale,
in: Jur. cl. adm., fasc. 125-1 |
| - - | La police municipale, in:
Jur. cl. adm., fasc. 126-2 |
| Lohr, Valentin | Staatsgewalt und Staatsaufsicht,
Stuttgart 1963 |
| Loschelder, Wilhelm | Die Entwicklung des Kommunal-
verfassungsrechts seit 1945,
in: DöV. 1959 S. 409 ff. |
| - - | Einführung zu: Die Gemeinde-
ordnungen in der Bundesre-
publik, 3. Aufl., Stuttgart,
Berlin, Köln, Mainz 1965
(zit.: Die Gemeindeordnungen) |
| Lottig, Hans | Die Verfassung der Fünften
Französischen Republik,
Frankfurt a.M., Berlin 1961 |
| Mangold, Hermann v./
Klein, Friedrich | Das Bonner Grundgesetz,
Kommentar, 2 Bde., 2. Aufl.,
Berlin, Frankfurt a.M. 1957 |

- | | |
|----------------------------------|--|
| Maunz, Theodor/
Dürig, Günter | Grundgesetz, Kommentar, Bd. I,
Stand: März 1966 |
| Masson, Christoph | Bayerische Kommunalgesetze,
Kommentar, München, Stand:
Oktober 1966 |
| Mayer, Otto | Theorie des französischen Ver-
waltungsrechts, Straßburg 1886 |
| Meyer zum Gottesberge,
Ruth | Die geschichtlichen Grundlagen
der westfälischen Landgemeinde-
ordnung von 1841, Diss., Bonn 1933 |
| Morgand, Léon | La loi municipale, Commentaire
de la loi du 5 avril 1884,
2 Bde., 12. Aufl., Paris 1963 |
| Odenbreit, Walter | Das Rheinisch-Westfälische Amt.
Geschichte, Verfassung und Ver-
waltung der Ämter und amtsange-
hörigen Gemeinden, Münster 1939 |
| Pagenkopf, Hans | Einführung in die Kommunal-
wissenschaft, 2. Aufl.,
Münster 1961 |
| - - | Die fehlerhafte Haushaltssatzung,
Institut "Finanzen und Steuern"
Heft 79, Bonn 1965 |
| Peters, Hans | Grenzen der kommunalen Selbst-
verwaltung in Preußen,
Berlin 1926 |
| - - | Zentralisation und Dezentrali-
sation, Berlin 1928 |
| Preuß, Hugo | Die Entwicklung des deutschen
Städtewesens, 1. Bd., Berlin 1906 |

- Ratier, Jacques Les grandes lignes des réformes administratives en cours d'application, in: Rev. adm. 1963 S. 433 ff.
- Rittel, Karl Selbstverwaltungsgesetz Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Mainz 1965
- Rivero, Jean Le Maire, exécuter des délibérations du conseil municipal, in: Rev. crit. 1937 S. 535 ff. (zit.: Le maire)
- - Droit administratif, 3. Aufl., Paris 1965
- Rolef, Georg Die rheinische Landgemeindeverfassung seit der französischen Zeit, Diss., Bonn 1912
- Salmon, Alain L'intervention de l'autorité centrale dans l'administration communale, thèse, Paris 1964
- Salzmann, Heinrich/
Schunck, Egon Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2. Aufl., Siegburg 1955; 3. Aufl., 1965, unter Mitwirkung von Walter Hofmann und Alfred Schrick
- Schäfer, Hans Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: DöV. 1951 S. 572 ff.
- Scheuner, Ulrich Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, in: ArchKomW. 1962 S. 149 ff.

Schimmels, Peter	Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in Frankreich, Diss., Mainz 1960
Schmidt-Räntsch, Günther	Deutsches Richtergesetz, Kommentar, München, Berlin 1962
Schmitt, Charles	Le maire de la commune rurale, Paris 1959
Schüle, Adolf	Staat und Selbstverwaltung in England: Die Kommunalaufsicht der Zentralbehörden, Berlin 1933
Scupin, Hans, Ulrich	Das Polizeirecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: KomHdb. S. 606 ff.
Seydel, Peter	Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955
Singer, J.	Le maire et ses pouvoirs de police, Paris 1960
Steinbach, Franz/ Becker, Erich	Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932
Stier-Somlo, Fritz	Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Aufl., Mannheim, Berlin, Leipzig 1928
Süsterhenn, Adolf/ Schäfer, Hans	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950
Tafari, Dominique	Le statut personnel du maire: ses droits, ses responsabilités, thèse, Paris 1958
Teitgen, Pierre-Henri	La police municipale, thèse, Nancy 1934

- Treitschke, Heinrich v. Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, V. Teil, 6. Aufl.,
Leipzig 1914
- Vedel, Georges Droit administratif, 3. Aufl.,
Paris 1964
- Wahl, Adalbert Vorgeschichte der französischen
Revolution, Tübingen 1907
- Waline, M. Droit administratif, 9. Aufl.,
Paris 1963
- Walz, Ernst Gemeindeverfassungsrecht in den
Ländern der süddeutschen Rats-
verfassung, KomHdb. S. 235 ff.
- Weber, Werner Staats- und Selbstverwaltung in
der Gegenwart, 2. Aufl.,
Göttingen 1967
- - Der Staat in der unteren Ver-
waltungsinstantz, Köln, Berlin
1964
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht II (Organisa-
tions- und Dienstrecht), 2. Aufl.,
München, Berlin 1967

ABKÜRZUNGEN

ABl.	- Amtsblatt (der einzelnen Bundesländer)
AJDA	- Actualité juridique - Droit administratif
AmtsO	- Amtsordnung
ArchKomW.	- Archiv für Kommunalwissenschaften
ArchöffR.	- Archiv des öffentlichen Rechts
badwürt.GO	- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg v. 25.7.1955 (SaBl. S. 1003)
bayr.BS.	- Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
bayr.GO	- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern v. 25.1.1952 (SaBl. S. 172)
BGBL.	- Bundesgesetzblatt
BGHZ	- Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Cac.	- Code de l'administration communale
CDCE	- Etudes et documents du Conseil d'Etat
CE	- Entscheidungen des Conseil d'Etat
C.él.	- Code électoral idF. der ordonnance v. 4.2.1959 (J.O. S. 1686) und der loi v. 27.6.1964 (J.O. S. 5635) unter Berücksichtigung der Änderungen bis Mitte 1965 (L. = partie législative)

Circ. min. int.	- Circulaire du ministre de l'intérieure
Const.	- Constitution v. 4.10.1958
D.H.	- Recueil hebdomadaire Dalloz
DöV.	- Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	- Deutsches Verwaltungsblatt
Gr.ar.	- Grands arrêts de la jurisprudence administrative, herausg. unter Leitung von R. Cassin und M. Waline, Paris 1965
GVBl.	- Gesetz- und Verordnungsblatt (der einzelnen Bundesländer)
hess.GO	- Hessische Gemeindeordnung v. 1952 idF. v. 1.7.1960 (SaBl. S. 1372)
J.O.	- Journal officiel de la République Française
Jur. cl. adm.	- Juris classeur administratif (Stand 1966)
KomHdb.	- Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausg. von Hans Peters, 1. Bd., Kommunalverfassung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
KreisO	- Kreisordnung
LandGO	- Landgemeindeordnung
Leb.	- Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits
Nouv. rép.	- Nouveau répertoire de droit Dalloz, 2. Aufl., Paris 1962
ord.	- ordonnance

OVG	- Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts im jeweiligen Land
pr.GS.	- preußische Gesetzessammlung
Rev. adm.	- Revue administrative
Rev. crit.	- Revue critique de législation et de jurisprudence
Rev. gén. adm.	- Revue generale d'administration
rhein.GO v. 1845	- Landgemeindeordnung für die Rheinprovinz v. 23.7.1845 (pr.GS. S. 523)
rhein.StädteO v. 1856	- Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15.5.1856 (pr.GS. S. 406)
RheinVBl.	- Rheinische Vierteljahresblätter
rhpf.KWG	- (rheinland-pfälzisches) Kommunalwahlgesetz idF. v. 6.7.1960 (SaBl. S. 1345)
rhpf.PVG	- Polizeiverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz v. 26.3.1954 (SaBl. S. 504)
rhpf.SVG	- Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz v. 1948, Teil A: GO; Teil B: AmtsO, idF. v. 25.9.1964 (SaBl. S. 1541)
rhpf.Verf.	- Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18.5.1947 (GVBl. S. 209)
rhpf. ZwVG	- (rheinland-pfälzisches) Zweckverbandsgesetz v. 3.12.1954 (SaBl. S. 152)
saarl.KSVG	- saarländisches Kommunalverwaltungsgesetz v. 15.1.1964, Teil A: GO; Teil B: AmtsO (SaBl. S. 472)

SaBl.	- Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder
schlhol.AmtsO	- Amtsordnung für Schleswig-Holstein v. 17.6.1952 (SaBl. S. 769)
schlhol.GO	- Gemeindeordnung für Schleswig- Holstein v. 24.1.1950 (SaBl. S. 217)
Sir.	- Recueil Sirey
VerfGH	- Entscheidungen des Verfassungs- gerichtshofs (des jeweiligen Bun- deslandes)
Verw.Rspr.	- Verwaltungsrechtsprechung (Entschei- dungssammlung)
VGH	- Entscheidungen des Verwaltungsge- richtshofs (des jeweiligen Bundes- landes)
westf.LandGO	- Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen v. 31.10.1841 (pr.GS. S. 297) ersetzt durch das Gesetz v. 19.3.1856 (pr.GS. S. 265)

Deutsche Landesgesetze ohne Bezeichnung des Landes
sind solche von Rheinland-Pfalz.

Angabe der Bandnummer hinter Gerichtsentscheidungen
bezeichnet die amtliche Sammlung.

Bei den zitierten Entscheidungen des CE ist der
Name der klagenden Partei angegeben.

A. Einführung

I. Die Bürgermeisterverfassung in Deutschland

1.) Wesen und Verbreitung der Bürgermeisterverfassung

Die sogenannte Bürgermeisterverfassung findet sich gegenwärtig in den kommunalen Selbstverwaltungsgesetzen der deutschen Bundesländer Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein ¹⁾. Sie beinhaltet eine ihr eigene Art der Verwaltungsorganisation in den Gemeinden und Ämtern: Die Vertretung ²⁾ der Einwohner ist deutlich geteilt in ein Beschlußorgan und in ein ausführendes Organ. Der Gemeinde(Amts-)rat ist für die Willensbildung in grundsätzlich allen Angelegenheiten des Gemeinwesens zuständig. Der von der Rats(Amts-)versammlung gewählte Bürgermeister führt alleinverantwortlich die Beschlüsse aus und nimmt gleichzeitig selbständig die Geschäfte der laufenden Verwaltung wahr. Außerdem ist er von Gesetzes wegen Gemeinde(Amts-)vorstand, somit Vertreter nach außen hin, und er ist geborener Vorsitzender des Rates. In der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen den Bürgermeister Beigeordnete. Sie sind ihm aber untergeordnet und haben, soweit erforderlich,

1) hess.GO §§ 78 f., rhpf.SVG - Teil A: GO;
Teil B: AmtsO -, saarl.KSVG - Teil A: GO;
Teil B: AmtsO -, schlhol.GO §§ 48 ff.

2) Dieser in mehrfacher Bedeutung gebräuchliche Begriff gilt hier für den gesamten Verwaltungskörper bestehend aus Rat und Vorstand, bezeichnet aber im folgenden in Übereinstimmung mit § 29 Abs. 1 rhpf.GO allein die Gesamtheit der Ratsmitglieder einschließlich ihres Vorsitzenden.

nach seiner Weisung bei Zustimmung des Rates einzelne Verwaltungsbereiche zu übernehmen oder vertreten ihn im Verhinderungsfalle.

Dieser Verfassungstyp wird nach seinen wesentlichen Merkmalen zusammengefaßt als dualistisch und monokratisch ¹⁾ (bürokratisch) bezeichnet.

Die Bürgermeisterverfassung wird von der Wissenschaft in zwei Hauptarten unterschieden. Sie heißt "echt" oder "unecht" je nachdem, ob der Bürgermeister den Vorsitz in der Ratsversammlung mit oder ohne Stimmrecht führt, beziehungsweise, ob er geborenes oder gekorenes Mitglied des Rates ist.²⁾ Die echte Form ³⁾ gilt uneingeschränkt allein in Rheinland-Pfalz, während sie das Saarland, wo im übrigen ebenfalls einheitlich die Bürgermeisterverfassung eingeführt ist, nur in den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden kennt.⁴⁾

Andere Merkmale würden es erlauben, weitere Unterarten der Bürgermeisterverfassung zu unterscheiden: So besteht für die ehrenamtlich verwalteten Landgemeinden des Saarlandes noch die Besonderheit, daß Bürgermeister und Beigeordnete aus der Mitte des Rates gewählt werden müssen.⁵⁾ In Schleswig-Holstein

1) so Gönnerwein S. 323, Wolff, § 87 II, S. 206 f.; Pagenkopf S. 45: "Zweikörpersystem mit monokratischer Spitze".

2) Vgl. z.B. Gönnerwein S. 323, Pagenkopf S. 45, 100, 107, 109, Wolff, § 87 IV, S. 217 ff.

3) Siehe allerdings die Ausnahmen in §§ 37 Abs. 3 u. 110 Abs. 3 rhpf.GO

4) § 37 Abs. 1 rhpf.GO, § 70 saarl.GO

5) § 52 Abs. 1 saarl.GO

- wo die Bürgermeisterverfassung ebenso wie in Hessen nur für die Landgemeinden vorgesehen ist ¹⁾-, hat der hauptamtliche Bürgermeister weder Vorsitz, noch Sitz, noch Stimme im Gemeinderat. ²⁾

Die echte Bürgermeisterverfassung gewann ihre maßgebende Gestalt zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Gebiet des deutschen Niederrheins während der Besatzung durch Napoleon und unter französischer Gesetzgebungsgewalt. Sie wurde in der späteren preußischen Rheinprovinz beibehalten ³⁾ und zeichnete sich dadurch aus, daß sie einheitlich sowohl für die Stadt- als auch die Landgemeinden der gesamten Provinz galt und daß nach demselben Muster auch für das Rheinland typische Gemeindeverbände, die Bürgermeistereien (= Samtgemeinden), organisiert waren. Sie wurde als rheinische Bürgermeisterverfassung bekannt und unterschied sich dadurch von anderen Kommunalverfassungen in Deutschland, die diesen Verfassungstyp aufgenommen hatten, zum Teil in abgeänderter, der unechten Form.

1) § 9 Abs. 2 hess.GO, § 48 schlhol.GO

2) §§ 33, 36 schlhol.GO; anders ist es danach, wenn er Ratsmitglied ist. Mit dieser Regelung ist eine gemeinhin anerkannte Voraussetzung der Bürgermeisterverfassung durchbrochen.

3) endgültig kodifiziert in der rhein.GO v. 1845, geändert und ergänzt durch die LandGO v. 15.5. 1856 (pr.GS. S. 406) und die StädteO vom selben Tage.

Als typische rheinische Bürgermeisterverfassung wird heute vielfach ¹⁾ wieder das kommunale Verfassungssystem in Rheinland-Pfalz bezeichnet. Das ist grundsätzlich ²⁾ berechtigt, da die dort auf traditionellem Boden herrschende echte Bürgermeisterverfassung wieder gleichförmig für Stadt- und Landgemeinden des ganzen Landes gültig ist und ebenfalls die Einrichtung der nach denselben Grundsätzen verwalteten Gemeindeverbände kennt. Sie soll Gegenstand der vergleichenden Betrachtungen sein.

2.) Geschichte der rheinischen Bürgermeisterverfassung

Weil die rheinische Bürgermeisterverfassung unter französischem Einfluß entstanden ist, empfiehlt sich hier eine kurze Rückschau auf ihre Entstehungsgeschichte. Die Betrachtung muß von der Gemeindeverwaltung in Frankreich zur Zeit der großen Revolution ausgehen.

a) Die französische Kommunalgesetzgebung der Revolutionszeit ³⁾

Die Ereignisse des Jahres 1789 hatten insbesondere

-
- 1) Vgl. z.B. Loschelder, DöV 1959, S. 410, Pagenkopf S. 105, Rittel S. XIV ff.; Goetz, KomHdb. S. 609: "rheinisch-westfälische".
 - 2) Zu beachten sind aber heute die Fälle des § 37 Abs. 3 rhpf.GO, in denen das Stimmrecht des Bürgermeisters ruht.
 - 3) Das folgende allgemein gestützt auf Becker, Verfassungsgeschichte, S. 205-221, Hatschek, Selbstverwaltung, S. 34-59, Käss, Knothe, de Laubadère Nr. 163-171, Waline Nr. 491-493

eine Revolution im Staatsrecht eingeleitet. Wenn Art. I der Verfassungsurkunde von 1791 ¹⁾ sagte: "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits", so war damit auch der Grundsatz der Freiheit und Gleichheit aller menschlichen Vereinigungen ausgesprochen.²⁾ Wie er für deren höchste und ausgeprägteste, die Nation, verbindlich war, sollte nach ihm auch die kleinste staatliche Gesellschaft, die Gemeinde, eingerichtet sein.

Die französische Gemeindeverwaltung war im vorausgegangenen absolutistischen Zeitalter durch obrigkeitliche Vormundschaft bestimmt gewesen. Die bis zu Beginn des 17. Jahrhunderts bekannt gewesene Selbstverwaltung ³⁾ hatte der Herrschaft des Beamtenstaates weichen müssen. Die Gemeinde war in den meisten Provinzen Frankreichs eine Privilegskörperschaft, in der die Ämter käuflich erworben wurden. Diese Praxis brachte Machtmißbrauch, Bestechung und

1) Constitution v. 3.9. (Sir. S. 146)

2) Vgl. Käss S. 12

3) wobei zu berücksichtigen ist, daß es in Frankreich bis zur Revolution niemals ein einheitliches Kommunalverfassungsrecht gegeben und sich die Verwaltung der Landgemeinden in einem "état embryonnaire" befunden hatte. Vgl. Liet-Veaux/Homont, Jur. cl. adm., Fasc. 125-1 Nr. 2

finanzielle Zerrüttung mit sich.¹⁾ Um diesen Mißständen abzuhelpfen, hatten in den Jahrzehnten vor der Revolution insbesondere Mirabeau, Marquis d'Argenson und Turgot Reformpläne erarbeitet, Politiker, die Montesquieu's Forderung nach Trennung und Gleichgewicht der Gewalten vertraten. Sie verfolgten das Ziel, die Selbständigkeit der Gemeinden wieder zu beleben, indem die Bürger mittels einer beschließenden und ausführenden Vertretung an der Verwaltung verantwortlich beteiligt werden sollten.²⁾ Diesen noch nicht verwirklichten Bestrebungen fügte die Revolution ihre weltanschaulichen Ideen hinzu.

Die erste Gemeindeverfassung von 1789³⁾ ist davon ein klares Spiegelbild: Die Gemeinden wurden als natürliche und selbständige Gebietskörperschaften anerkannt. Für eine jede, war sie Stadt oder kleinste Landgemeinde, wählte die Bürgerschaft eine "municipalité" (Munizipalität = Gemeindevertretung).⁴⁾ Sie bestand neben der nur für besonders wichtige Beratschlagungen zusammentretenden Notabelnversammlung⁵⁾ aus dem corps municipal. Der Letztgenannte setzte sich aus dem "conseil municipal" (Gemeinderat), der je nach der

1) Vgl. zum vorigen insb. Hatschek, aaO., S. 37

2) Zum vorigen Wahl S. 248 ff.

3) Décrets v. 14.12. (Sir. S. 7) und v. 22.12. (Sir. S. 9)

4) Décret v. 22.12.1789, Art. 7: "Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne."

5) Dieses Gremium ist in der sechs Jahre später folgenden zweiten französischen Gemeindeverfassung schon nicht mehr beibehalten worden und spielt deshalb für die weitere Entwicklung der kommunalen Organisation keine Rolle.

Einwohnerzahl der Gemeinden 3 bis 21 Mitglieder hatte, und dem von diesem gewählten Gemeindevorstand, dem "bureau municipal", zusammen. Dieser war ein Kollegium, dessen Mitgliederzahl mindestens drei betrug, darüberhinaus aber ein Drittel der Mitglieder des gesamten corps municipal nicht überschreiten durfte. In ihm führte der "maire" (Bürgermeister) als primus inter pares den Vorsitz in der Ratsversammlung. Er hatte ein Stimmrecht, das im Falle der Stimmengleichheit ausschlaggebend war. Während der Rat alle Entschlüsse (délibérations) zu fassen hatte, war das Büro ausschließlich für die Ausführung (exécution) zuständig. Die Angelegenheiten, mit denen sich die Munizipalität beschäftigte, wurden in eigene und vom Staate übertragene unterschieden.¹⁾ Staatliche Aufsicht war allerdings nur in sehr beschränktem Maße vorgesehen.

Diese den Gemeinden allzu großzügig gewährte Selbständigkeit drohte jede staatliche Ordnung zu zerstören,²⁾ und das Direktorium beeilte sich, in der Gemeindeverfassung von 1795³⁾ die Kommunal-

1) Décret v. 14.12.1789, Art. 49: "Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir: les unes propres au pouvoir municipal; les autres propres à l'administration générale de l'état, et déléguées par elle aux municipalités."

2) "anarchie légale", so de Laubadère Nr. 168

3) Constitution v. 5. fructidor des Jahres III (Sir. S. 339), modifiziert durch die lois v. 25. fructidor an III (Sir. S. 349) und v. 19. vendémiaire an IV (Sir. S. 355)

verwaltung durch eine straffe und die Freiheiten der Bürger höchst einschränkende Neuordnung zu regeln. Die Gemeinden wurden völlig der staatlichen Departementsverwaltung unterstellt: Zwar gab es nach wie vor die unmittelbar gewählte Bürgerversammlung, die jetzt aber nur aus wenigen Mitgliedern ¹⁾ bestand. Sie trat unter ihrem Präsidenten jedoch nur noch zu unverbindlicher Beschlusfassung zusammen; denn die Staatsbehörden konnten jede von ihr getroffene Entscheidung wieder aufheben. Außerdem durfte an den Sitzungen der Munizipalität ein zur besonderen Überwachung der Gemeinden eingesetzter Kommissar ²⁾ teilnehmen, der stets zu hören war. Wegen der völligen Abhängigkeit vom Staate wurde der Unterschied zwischen den "fonctions propres" und den "fonctions déléguées" bedeutungslos. Die Gemeinde war zum bloßen staatlichen Verwaltungsbezirk geworden.

Als besonderes organisatorisches Kennzeichen dieser Verfassung ist hervorzuheben, daß allein die Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern eine Munizipalverwaltung behielten, während in den kleineren Ortschaften nur noch ein Munizipalagent, dem ein Beigeordneter (adjoint) zur Seite stand, von den Bürgern gewählt wurde. Diese Kleingemeinden bildeten für sich allein keinen selbständigen Verwaltungsbezirk mehr, sondern waren mit anderen zu einem Kanton mit mindestens 5.000 Einwohnern ver-

1) fünf bis neun; bezeichnenderweise "officiers municipaux" genannt.

2) mit der treffenden Bezeichnung: "Kommissar des vollziehenden Direktoriums"; vgl. Käss S. 150.

einigt. In dem Kantonshauptort wurde eine gemeinsame Munizipalität gebildet, die sich aus den Munizipalagenten der einzelnen Verbandsortschaften zusammensetzte und unter ihrem ebenfalls von den Bürgern gewählten Präsidenten Beratungen abhielt. Die Ausführung, insbesondere der Polizeiaufgaben, oblag in den Einzelgemeinden den Agenten, während die Exekutivgewalt für die Kantonalangelegenheiten maßgeblich in der Hand des staatlichen Kommissars lag.

Während der Geltungsdauer dieser zweiten Kommunalverfassung hatten die napoleonischen Truppen das deutsche Rheingebiet besetzt. Um den politischen Anschluß des linken Rheinufers an Frankreich vorzubereiten, war dort das französische Verwaltungssystem eingeführt worden ¹⁾. Dementsprechend wurden im Rheinland auch die Kantone mit der oben beschriebenen Organisation eingerichtet.

Im Jahre 1800 folgte die dritte französische Gemeindeverfassung. ²⁾ Der erste Konsul, Napoleon, fügte durch sie die Gemeindeverwaltung dem hierarchischen und zentralistischen Aufbau der obersten Staats- und der Departementsverwaltung ein, der durch den Grundsatz beherrscht war: "Délibérer peut être le fait de plusieurs; exécuter doit être le fait d'un seul" ³⁾. Anstelle eines Kollegiums stand jetzt an der Spitze der Gemeindever-

1) durch ord. v. 5.12.1792, vgl. bei Käss S. 39

2) Loi v. 28. pluviôse des Jahres VIII (Sir. S. 526)

3) vgl. Mayer S. 71, (Napoleon nachgesagter Ausspruch)

waltung (mairie genannt) der Maire als Einzelpersönlichkeit, dem ein oder mehrere Adjunkten als Stellvertreter untergeben waren. Der Municipalrat bestand aus 10 bis 30 Mitgliedern. Er trat einmal im Jahre für die Dauer von 14 Tagen unter dem Vorsitz des Maire zur Beratung zusammen. Die genannten Organe waren jedoch in jeder Beziehung von den übergeordneten Behörden abhängig: Alle Gemeindevertreter wurden ernannt; sämtliche Verwaltungsmaßnahmen bedurften der Genehmigung durch den Präfekten. Die Ratsbeschlüsse hatten daher den Charakter von Vorschlägen. Der Maire führte die gemeindlichen Angelegenheiten einheitlich in seiner Funktion als unterste Staatsbehörde aus. Zu beachten ist, daß in der neuen Verfassung der Gleichheits-Grundsatz wiederum so überspitzte Beachtung fand, daß die Kantone aufgelöst wurden und auch jede Kleingemeinde eine eigene Munizipalität erhielt.

b) Die Anwendung der französischen Grundsätze
im besetzten Rheinland

Das Rheinland, das nach dem Vertrag von Lunéville (1801) auch staatsrechtlich zu Frankreich gehörte, wurde wie dieses nach den neuen Verwaltungsprinzipien durchorganisiert mit der Ausnahme, daß hier die Zusammenschlüsse der Kleingemeinden in Kantonen beibehalten wurden. Der Kanton wurde nach der Gemeindeordnung von 1800 als unterste Verwaltungseinheit behandelt. Er hatte jetzt eine bürokratische Spitze und als Beratungsorgan die Kantonalversammlung aus Angehörigen der Verbandsortschaften.

Als die Fremdherrschaft 1813 beendet und das Rheinland durch den Wiener Kongreß Preußen angegliedert war, hatte sich die französische Munizipalverfassung im ehemals besetzten Gebiet so sehr eingebürgert, daß man dort auch weiterhin an ihr festhalten wollte. Gegen den erheblichen Widerstand der preußischen Regierung, welche die in den alt-preußischen Provinzen übliche Magistratsverfassung einführen wollte,¹⁾ konnten sie in der rheinischen Landgemeindeordnung von 1845 und der Städteordnung von 1856 eine Verwaltungsorganisation durchsetzen, die der gewohnten französischen im wesentlichen entsprach.

In diesen beiden Gesetzen hatten auch die in der ersten Jahrhunderthälfte neuentwickelten Verwaltungsgrundsätze, insbesondere das Reformwerk des Freiherrn vom Stein, ihren Niederschlag gefunden: Die Gemeinde war jetzt eine Selbstverwaltungskörperschaft. Der von den Bürgern gewählte Rat erhielt das Recht, über alle Gemeindeangelegenheiten entscheidend zu beraten und wählte als Exekutivorgan den Bürgermeister, der auch ipso jure dessen Vorsitzender war.²⁾ Aus dem ehemals lediglich staatlich ver-

1) wobei nicht klar ist, ob hierfür mehr eine Rolle spielte, daß Preußen ein Auseinanderfallen der kommunalen Verfassungssysteme im Osten und Westen des Staates vermeiden wollte oder ob es die Rheinländer einer zu franzosenfreundlichen Haltung verdächtigte; dazu Steinbach/Becker S. 174 ff., Salzmann/Schunck S. 464

2) §§ 45, 61 rhein.GO v. 1845, § 30 rhein.StädteO v. 1856. In den nach der Landgemeindeordnung verwalteten Gemeinden wurden die Bürgermeister bzw. Gemeindevorsteher allerdings zunächst noch vom Staate ernannt, vgl. § 72.

walteten Kanton war die Bürgermeisterei ¹⁾ als ein Verband selbständiger Gemeinden entstanden, der gleichzeitig einen kommunalen und staatlichen Verwaltungsbezirk bildete.²⁾ Die Bürgermeistereiversammlung setzte sich regelmäßig aus den Vorstehern und privilegierten Bürgern der angehörigen Gemeinden zusammen und faßte ihre Beschlüsse über die Verbandsangelegenheiten unter Vorsitz des Bürgermeisters, der gleichzeitig allein die ausführende Behörde war.³⁾ Für ihre eigenen Aufgaben blieben die Einzelgemeinden allein zuständig.⁴⁾

aa) Der Einfluß der französischen Organisation auf die Bürgermeisterverfassung der Rheinprovinz

In der Rechtslehre des ausgehenden 19. und auch des 20. Jahrhunderts traten starke Meinungsverschiedenheiten darüber auf, wie umfangreich der französische Einfluß auf die rheinische Bürgermeisterverfassung gewesen ist.

Der Streit um die Frage, ob die Gedanken vom Stein's zur kommunalen Selbstverwaltung ihre Anregung hauptsächlich in der französischen Revolution (daneben in belgischen Einflüssen) gefunden

1) Die rhein.GO v. 1845 betrachtete sie sogar als die regelmäßige Form kommunaler Verwaltungseinheiten, wie deutlich der Wortlaut des § 73 zeigt: "In Gemeinden, die für sich allein eine Bürgermeisterei bilden, ist der Bürgermeister gleichzeitig Gemeindevorsteher."

2) §§ 7, 8 rhein.GO v. 1845

3) §§ 108-110, 112 rhein.GO v. 1845

4) § 109 rhein.GO v. 1845

hatten oder ob sie im wesentlichen durch das Vorbild selbständiger Verwaltung der deutschen Städte im Mittelalter wiederbelegt worden sind, kann im Rahmen dieses Themas unerörtert bleiben.¹⁾ Unbestritten ist, daß die von Napoleon in Deutschland eingeführte Munizipalverfassung keinen Anteil an der Verbreitung der Selbstverwaltungsidee gehabt hat; denn zu seiner Zeit war die freiheitliche Richtung der ersten Revolutionsjahre schon wieder unterbrochen, die Kommunen waren verstaatlicht. Als Besatzungsgebiet unterstand das Rheinland noch drückender staatlicher Vormundschaft.²⁾

Weiter wenden sich vor allem Steinbach und Becker³⁾ gegen die weitverbreitete Auffassung, daß die rheinische Gemeindeverfassung unter völligem Bruch mit dem bodenständigen Kommunalrecht die französische Verwaltungsorganisation in sich aufgenommen und beibehalten habe.⁴⁾ Sie weisen darauf hin, daß auch schon seit dem Ausgang des Mittelalters einige rheinische Städte und zahlreiche Landgemeinden neben einem kollegialen Beschlußorgan einen bürokratischen Verwaltungsvorstand gekannt haben.⁵⁾ Dies sei ein hervorstechender Zug gerade der rheinischen Kommunalgeschichte;

-
- 1) Dazu Steinbach/Becker S. 73 ff., Becker, Verfassungsgeschichte, S. 205-237
 - 2) Vgl. Hinweise bei Käss z.B. S. 147, 156, 161
 - 3) Steinbach/Becker S. 73-114, Becker, Verfassungsgeschichte, S. 217-219, ebenso: Franz S. 41 f., Meyer zum Gottesberge S. 151-172
 - 4) So Käss S. 198, Preuß S. 127, Stier-Somlo S. 7, 9 v. Treitschke S. 263 f.
 - 5) Vgl. Steinbach/Becker S. 100, 179, 183

- im gesamten übrigen Deutschland waren damals Verfassungstypen mit kollegialem Verwaltungskörper vorherrschend -. Daher könne man nicht die Annahme rechtfertigen, daß diese Organisationsform durch die französische Gesetzgebung im Anfang des 19. Jahrhunderts künstlich geschaffen worden sei.¹⁾ Mit der von ihnen angefertigten Übersichtskarte ²⁾ zeigen Steinbach und Becker aber gleichzeitig, daß die Mehrzahl der bedeutenden Städte entlang des Rheins (wie Xanten, Düsseldorf, Neuß, Köln, Bonn, Andernach und Koblenz) in den beiden voraufgegangenen Jahrhunderten durch ein Kollegium, nämlich den gesamten Stadtrat, verwaltet worden waren. Immerhin ist es naheliegend, daß auch die in vielen Gemeinden (wenn auch häufig nur ansatzweise) schon bekanntgewesene dualistische und bürokratische Verfassungsform maßgeblich dazu beigetragen hat, daß der französische Verwaltungsaufbau für die Kommunen im Rheinland nicht als fremd empfunden wurde, sondern als vertraut galt.

Mit Nachdruck bestreiten die genannten Kommunalwissenschaftler die von ihren Gegnern vertretene Meinung, daß die rheinischen Bürgermeistereien französische Schöpfungen seien. Tatsache ist, daß es schon früher im Rheinland Zusammenschlüsse einzelner Ortschaften gab. Es waren die Honschaften, Zendereien, Heimbürgen und Kirchspiele, in denen zum Teil die Entwicklung zur modernen Samt-

1) Steinbach/Becker S. 189 f.

2) vgl. Steinbach/Becker, Karte 27, S. 186

gemeinde begründet lag.¹⁾ Die französische Besatzungsherrschaft knüpfte bei der Errichtung der Kantone weitgehend an solchen schon vorhandenen Einheiten an.²⁾ Es fällt auf, daß diese Kantonalverwaltungen beibehalten wurden, nachdem sie im Jahre 1800 in Frankreich wieder abgeschafft worden waren. Die Begründung dafür, es habe an einer ausreichenden Zahl französisch-sprechender Bürgermeister gefehlt, um aus jeder Gemeinde einen Verwaltungsbezirk zu machen,³⁾ mag ihren Fortbestand allenfalls bis zum Ende der Besatzungszeit rechtfertigen, kann aber nicht erklären, weshalb die Einrichtung in der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 verankert wurde. Es erscheint daher die Auffassung als zutreffend, "das von den Franzosen durchgeführte Schema hätte im Rheinland niemals Anklang gefunden, wenn nicht diese historischen Grundlagen vorhanden gewesen wären, die nicht künstlich geschaffen wurden, sondern den natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen entsprechend sich allmählich herausgebildet hatten"⁴⁾.

1) So Steinbach/Becker S. 102-110; insbes. auch Haas, RheinVBl. 1931, S. 118 ff., derselbe: RheinVBl. 1932, S. 43 ff.

Dagegen konnte man nach v. Gierke S. 518, 521, 752 und daran anschließend Rolef S. 1 f. vor der französischen Revolution von einer Verwaltung der Landgemeinden im heutigen Sinne kaum sprechen, da die Verfassung der Honschaften vornehmlich zum Zwecke einer genossenschaftlichen Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher Basis gedient habe.

2) Becker, Verfassungsgeschichte, S. 214

3) so der Bericht der Regierung zu Koblenz v. 10.10.1817; zit. nach Becker, aaO., S. 212

4) Steinbach/Becker S. 110

Das Vorhandensein eigener geschichtlicher Vorbilder kann aber nicht darüber hinwegtäuschen,, daß die rheinische Bürgermeisterverfassung wesentliche Merkmale der vorausgegangenen französischen Gesetzgebung verdankt. Diese schaffte die Voraussetzung dafür, daß ein Zweikörpersystem mit bürokratischem Vorstand einheitliche Verbreitung in Stadt und Land der gesamten Rheinprovinz fand, ohne daneben andere Typen zuzulassen, und daß auch die Bürgermeisterei in ihrer Struktur der Einzelgemeinde angepaßt wurde.¹⁾ Die französischen Vorschriften über die Kommunalverwaltung waren nach 1813 in der Rheinprovinz unverändert beibehalten worden, und vielfach boten sogar deren Einzelregelungen (insbesondere über Zusammensetzung und Funktionsweise der Verwaltungsorgane) die Grundlage für die Gemeindeordnung von 1845.²⁾

Es ist festzustellen, daß die französische Munizipalverfassung die Organisation der rheinischen Bürgermeister(ei-)verfassung maßgeblich mitgeformt hat.³⁾

1) Vgl. Göb, KomHdb. S. 380

2) Vgl. Stier-Somlo S. 379 und im folgenden die vergleichenden Hinweise zwischen der rhein.GO v. 1845 bzw. der StädteO v. 1856 und den entsprechenden französischen Vorschriften.

3) Das räumt auch Becker in: Verfassungsgeschichte, S. 218, 221 und in: Entwicklung der Gemeinden, KomHdb. S. 85, ein.

- bb) Ihr Einfluß auf das übrige Westdeutschland
- insbesondere auf die westfälische Landgemeindevorfassung

In Folge der Besetzung Deutschlands durch die napoleonischen Truppen war die französische Kommunalverwaltung vorübergehend auch in anderen Gebieten eingeführt worden ¹⁾. Zwar wurde sie alsbald ²⁾ wieder abgeschafft, doch war nach dem Abschluß der Kodifizierungen des Gemeinderechts um die Mitte des 19. Jahrhunderts das vom Rheinland her bekannte Zweikörpersystem mit monokratischer Spitze, in seiner Ausgestaltung mehr oder weniger abgewandelt, weit verbreitet. Eine entsprechende Verwaltungsorganisation für die Städte besaß der südöstlich an die Rheinprovinz angrenzende Raum ³⁾, während sie für die Landgemeinden in fast allen preußischen Provinzen und in der Pfalz Gesetz geworden war.

Hervorzuheben ist die westfälische Landgemeindeordnung ⁴⁾, in der auch das Institut der Samtgemeinde (dort Amt genannt) verankert war.

1) im Großherzogtum Berg (im Jahre 1807), im Königreich Westfalen (im Jahre 1808), anschließend in einigen Rheinbundstaaten und anderen; vgl. Becker, Verfassungsgeschichte, S. 214-216

2) Aber wie im Rheinland orientierte sich auch in Westfalen die Verwaltungspraxis und Rechtsprechung bis zum Erlaß der Landgemeindeordnung (1841) fast ausschließlich an der Munizipalverfassung; vgl. Meyer zum Gottesberge S. 138, Stier-Somlo S. 379 f. Anm. 1.

3) im wesentlichen die Bayerische Pfalz, Hessen, Kurhessen; vgl. Steinbach/Becker S. 121. Die in der Regel magistratisch verwalteten Städte Westfalens konnten die rheinische Städteordnung unter erschwerten Bedingungen einführen; § 72 westf. StädteO v. 19.3.1856 (pr.GS. S. 237)

4) von 1841, neugefaßt im Jahre 1856

Ihre Verwaltung, dem für die Einzelgemeinden geltenden Recht angepaßt, entsprach im Wesen derjenigen der rheinischen Bürgermeisterei. Ein wichtiger Unterschied zwischen beiden ergab sich aber insoweit, als innerhalb der Kommunalverbände die westfälische Gemeinde eine selbständigere Stellung behielt als die rheinische. Sie zeigt sich einmal darin, daß in Westfalen die Bildung eines Amtes vom freien Willen der Gemeinden abhing, im Rheinland dagegen Bürgermeistereien im Anschluß an staatliche Verwaltungsbezirke obligatorisch einzurichten waren;¹⁾ weiter in der Regelung, daß die Amtsvertretung nur mit Genehmigung der Einzelgemeinde eine örtliche Angelegenheit zur Aufgabe des Amtes machen konnte, während die Bürgermeistereiversammlung von Gesetzes wegen jede Angelegenheit an sich ziehen konnte.²⁾ Außerdem war der westfälische Gemeindevorsteher gleichzeitig Gemeindevorstand, in der Rheinprovinz aber war der Bürgermeister des Kommunalverbandes Vorstand in den angehörigen Gemeinden.³⁾

Die Abweichungen und Übereinstimmungen zwischen den kommunalen Verbänden des Rheinlands und Westfalens heben hervor, daß die westfälische Samtgemeinde ebenfalls zum Teil auf eigenständigen

1) §§ 5, 7 westf.LandGO v. 1856; §§ 7, 8 rhein.GO v. 1845

2) § 4 westf.LandGO v. 1856; §§ 8, 109 rhein.GO v. 1845

3) § 2 westf.LandGO v. 1856; §§ 44, 76, 85 ff. rhein.GO v. 1845

Grundlagen beruht,¹⁾ aber auch vom rheinischen Recht bzw. unmittelbar von der auf eigenem Gebiet zeitweilig gültig gewesenen französischen Mairieverfassung beeinflusst worden ist.

3) Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz und ihr Verhältnis zu den anderen deutschen Kommunalverfassungstypen

Die rheinische Bürgermeisterverfassung hat in den Jahrzehnten, die ihrer Kodifizierung folgten, den weiteren Prozeß der Demokratisierung mitgemacht und wurde zum Selbstverwaltungsgesetz im modernen Sinne.²⁾ Diese Ordnung galt in der Rheinprovinz bis zum Jahre 1935, als sie durch die einheitliche deutsche Gemeindeordnung³⁾ nach nationalsozialistischen Führungsgrundsätzen abgelöst

-
- 1) den Kirchspielen und Erbtagsverbindungen als Selbstverwaltungsgemeinschaften und auf den früheren Amtsverbänden als staatliche Verwaltungsbezirke. Nur im Osten Westfalens ist die Entwicklung von Samtgemeinden ursprünglich der Zeit der Fremdherrschaft und der nachfolgenden Übergangsperiode zuzuweisen, da dort übergeordnete freiwillige Gemeindezusammenschlüsse vorher nicht ausgebildet gewesen waren. Meyer zum Gottesberge S. 22-34, 159 ff. insbes. S. 163 f; vgl. zum vorigen auch Odenbreit S. 309-312
 - 2) insbes. durch Gesetz v. 27.12.1927 (pr.GS. S. 211), das endlich auch der Amtsvertretung das Recht gab, den Bürgermeister zu wählen, § 6. (Gleichzeitig war die Bezeichnung "Bürgermeisterei" in "Amt" geändert worden, § 2). Der Gemeindevorsteher in der Rheinprovinz wurde wie sein Kollege in Westfalen jetzt Gemeindevorstand, § 3 des Gesetzes v. 1927 idF. v. 29.6. 1931 (vgl. Steinbach S. 152).
 - 3) v. 30.1.1955 (RGBI. I S. 49); am 13.7.1935 folgte auch eine ihr angepaßte Amtsordnung (Min.Bl. d. Reichs- u. Preuß. Minist. d. Innern, S. 893)

wurde.

Als nach dem zweiten Weltkrieg in Westdeutschland neue Länder gebildet wurden, wurde der nördliche Teil der ehemaligen Rheinprovinz mit Westfalen zusammengelegt und erhielt eine Ratsverfassung nach englischem Muster. Rheinland-Pfalz entstand aus ihrer größeren südlichen Hälfte und Rheinhessen und dem westfälischen Bezirk Montabaur aus der früheren bayerischen Pfalz. Da die Kommunalverwaltung des überwiegenden Gebietes dieses neuen Landes vormals vom Zweikörpersystem mit bürokratischem Vorstand beherrscht war, knüpfte der Gesetzgeber in bewußter Fortführung der Tradition ¹⁾ an die rheinische Bürgermeisterverfassung an und übernahm deren Organisationsgrundsätze in das Selbstverwaltungsgesetz von 1948. Der Bestand der herkömmlichen Gemeindeverbände wurde sogar in der Landesverfassung ²⁾ gewährleistet. Einzige Fremdkörper in der neuen Gemeindeordnung sind die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien und die Gemeindeeinnahmer in der Pfalz.³⁾ Ihre Zu-

1) Gönnerwein, ArchöffR. 1948, S. 224, Kraus, KomHdb., S. 334, Loschelder, DöV. 1959, S. 410 f.

2) Art. 49 Abs. 3 rhpf.Verf.. Allerdings sollten nach § 1 der ersten Fassung der AmtsO v. 27.9. 1948 (GVBl. S. 335) die alten Bürgermeistereien nur in den ehemals zur Rheinprovinz gehörigen Regierungsbezirken Koblenz und Trier erhalten bleiben. Seit der Neufassung der AmtsO v. 5.10. 1955 (SaBl. S. 1115), § 1, können sich aber Gemeinden des ganzen Landes zu Ämtern zusammenschließen.

3) §§ 62-72 GO

lassung beruht auf der ehemals von Süddeutschland geprägten Tradition dieses Landesteiles und steht in keiner inneren Beziehung zur Bürgermeisterverfassung.

Der vergleichenden Betrachtung wird zwar nur die rheinland-pfälzische Gemeinde- und Amtsordnung zu Grunde gelegt; doch kann an ihre Seite mit einigen Abweichungen auch das Kommunalverwaltungsgesetz des benachbarten Saarlandes gestellt werden. Die dort gültige Bürgermeisterverfassung ist nämlich ebenfalls auf der Grundlage der alten rheinischen wiedererstanden, da dieses Land ehemals einen Teil der Rheinprovinz gebildet hatte. Sie ist jedoch während der Besatzungszeit im Anschluß an den letzten Weltkrieg durch das heutige französische Kommunalrecht beeinflußt worden,¹⁾ wie sich insbesondere in der bereits erwähnten²⁾ Regelung zeigt, daß der ehrenamtliche Bürgermeister aus der Mitte des Gemeinderates hervorgehen muß.³⁾

Obwohl mit der Bürgermeisterverfassung nicht verwandt, wirkt sich in der Praxis auch die sogenannte süddeutsche Ratsverfassung⁴⁾ wie eine Zweikörpervertretung mit monokratischer Verwaltungsspitze aus. Wenn zwar besonders in der

1) vgl. hierzu Krebsbach, Der Städtetag 1964, S. 107 ff. und im folgenden die vergleichenden Hinweise zwischen dem französischen und dem saarländischen Gemeinderecht.

2) oben S. 2

3) Die entsprechende für alle französischen Gemeinden geltende Bestimmung steht in Art. 58 Abs. 1 Cac.

4) enthalten in der badwürt.GO und der bayr.GO

bayerischen Gemeindeordnung der monistische Charakter noch anklingt,¹⁾ indem dort "die Gemeinde durch den Gemeinderat verwaltet wird, soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet"²⁾, so ist diesem neben dem Vorsitz im Rat und der Außenvertretung der Gemeinde aber auch die Leitung der Verwaltung übertragen³⁾.

Sogar für die streng monistisch angelegte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen kann gesagt werden, daß sich die Stellung des Gemeindegeldirektors im täglichen Verwaltungsablauf stark der eines monokratischen Vorstandes annähert.⁴⁾ Diese Entwicklung hängt wohl damit zusammen, daß die kommunale Verwaltungspraxis in gewissem

-
- 1) so Gönnerwein S. 310, 320, Pagenkopf S. 93, 96 iVm. 46, Walz, KomHdB., S. 236, während Wolff, § 87 II, S. 206 die beiden süddeutschen Gemeindeverfassungen unmittelbar dem dualistischen Typ zurechnet; so auch für Baden-Württemberg Kunze/Schmid S. 206; für Bayern Helmreich/Widtmann, Erl. zu Art. 29, S. 211: "Die beiden Hauptorgane sind grundsätzlich gleichgeordnet".
 - 2) Art. 29. Nach § 24 Abs. 1 badwürt.GO legt der Rat "die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest".
 - 3) vgl. § 42 Abs. 1 badwürt.GO; Art. 36, 37 bayr.GO. Seitdem durch die Neufassung des Art. 37 v. 26.10.1962 (SaBl. S. 1685) auch dem bayerischen Bürgermeister von Gesetzes wegen die selbständige Besorgung der "einfachen Geschäfte" der laufenden Verwaltung" zusteht, ist eine weitere Angleichung an die Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz erfolgt, vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 1 rhpf.GO.
 - 4) So Gönnerwein S. 314

Umfange eine "Gewaltenteilung" fordert ¹⁾ und daß die aus der ehemals jahrzehntelangen Übung in den Landgemeinden herrührende Tradition noch lebendig ist. Das letzte zeigt sich auch darin, daß die Samtgemeinde in die neue Kommunalordnung von Nordrhein-Westfalen eingebaut worden ist, obwohl diese Einrichtung dem entliehenen englischen Recht fremd ist.

Die Auswirkungen eines Verfassungstyps auf die Gestaltung der kommunalen Verwaltungspraxis dürfen also nicht überschätzt werden. Außerdem ist zu beachten, daß auch das Bonner Grundgesetz, in das sie alle eingebettet sind, bestimmte gemeinsame Grundzüge bedingt ²⁾.

II. Die Entwicklung der französischen Kommunalverfassung zu ihrer heutigen Gestalt

Die französische Kommunalverfassung ³⁾, deren historischer Ursprung bei der Geschichte der Bürgermeisterverfassung dargestellt wurde, zeichnet sich bis heute durch eine große Stabilität aus. Seit der napoleonischen Gesetzgebung sind die beiden Gemeindeorgane Conseil municipal und Maire

1) Nach v. Mangoldt/Klein, 1. Bd., S. 703, verbietet das Element "demokratisch" in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sogar die Einräumung des Vorranges der Gemeindevertretung gegenüber anderen Selbstverwaltungsorganen.

2) dazu unten S. 42 ff.

3) folgender geschichtlicher Abriß angelehnt an Detton S. 63-66, de Laubadère S. 105-107, Liet-Veaux/Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-1, S. 3 f., Rivero Nr. 331-336, 375-380

beibehalten worden. Daß die Beschlußfassung über die Gemeindeangelegenheiten durch einen Ratskörper und deren Ausführung durch einen Einzelnen zu erfolgen habe, war sogar ausdrücklich in der Nationalverfassung von 1946 ¹⁾ ausgesprochen.

Außerhalb dieser Kontinuität in der organisatorischen Aufteilung hat sich jedoch eine allmähliche Wandlung von der Zentralisation zur Dezentralisation der Verwaltung vollzogen, welche sowohl die Stellung der Gemeinde als auch Wesen und Aufgabenbereich ihrer Organe beeinflußt hat: Seit der Julirevolution von 1831 ²⁾ wird der vor- dem aus privilegierten Mitgliedern zusammenge- stellte Conseil municipal von den Gemeindееin- wohnern gewählt. Der Rat durfte damals vorüber- gehend auch schon selbst aus den eigenen Reihen den zuvor vom Staat ernannten Maire wählen, was aber erst seit 1882 ³⁾ sein ständiges Recht wurde. Der Rat wurde im Jahre 1837 ⁴⁾ von einer bloß beratenden zur beschlußfassenden Versammlung. Der ihm zustehende Aufgabenbereich wurde in jenem Jahr und durch die spätere Gesetzgebung fortschrei- tend erweitert und erfuhr nur wegen der Finanzkrise

1) v. 27.10. (J.O. S. 9466) Art. 87 Abs. 2. Eine entsprechende Bestimmung fehlt zwar in der Verfassung der Fünften Republik (von 1958), ohne daß sich aber am bisherigen Zustand etwas ge- ändert hätte.

2) durch ein bereits am 21.3. jenes Jahres verab- schiedetes Gesetz (Sir. S. 107).

3) Loi v. 28.3. (D.P. S. 101)

4) Loi v. 18.7. (Sir. S. 305)

in den französischen Gemeinden von 1930 bis zum Ende des zweiten Weltkrieges starke Einschränkungen. (Während der Dauer der Vichy-Regierung herrschte ein stark zentralistisches System; in den Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern wurden sowohl der Bürgermeister als auch der Rat vom Staate ernannt ¹⁾.) Im Anschluß an die französische Verfassung von 1946 erkennt die Verfassung der Fünften Republik von 1958 ²⁾ die Gemeinden jetzt als sich selbst verwaltende territoriale Körperschaften an.

Zur Zeit basiert die französische Kommunalverfassung im Wortlaut auf der Loi municipale vom 5. April 1884 ³⁾, die seit 1957 ⁴⁾ mit allen übrigen Gemeindegesetzen in dem Code de l'administration communale ⁵⁾ zusammengefaßt ist. Wegen dieser gleichförmigen Geltung durch viele Jahrzehnte hin wird für die Auslegung des französischen Kommunalrechts auch heute noch die Rechtsprechung des Staatsrates (Conseil d'Etat) bis zurück ins vorige Jahrhundert herangezogen.

1) auf Grund der loi v. 16.11.1940 (J.O. S. 6075); aufgehoben durch die ordonnances v. 21.4. (J.O. S. 82) und 9.8.1944 (J.O. S. 7)

2) v. 4.10. (J.O. S. 9151), Art. 72 Abs. 2

3) D.P. S. 25

4) Décret v. 22.5. (J.O. S. 5490 u. 5836). Ausgeklammert sind nur die Vorschriften über die Gemeindewahlen, die im Code électoral Art. L. 225-270 enthalten sind.

5) der aber auch heute noch "notre loi municipale" genannt wird; Vedel S. 520 f.

Dem Grundsatz der großen Revolution getreu gilt die Loi municipale einheitlich für alle französischen Gemeinden mit Ausnahme von Paris. Die Hauptstadt wird wegen ihrer Größe und Bedeutung staatlich verwaltet.¹⁾ Dieser Sonderstatus bleibt daher in dieser Studie unberücksichtigt. Einige abweichende Regelungen sieht das Gesetz für Lyon und Marseille vor. Da es im Geltungsbereich der rheinischen Bürgermeisterverfassung keine vergleichbaren Großstädte gibt, sollen auch sie außer Betracht bleiben. Nicht beachtet werden sollen weiter die von der Regelverfassung abweichenden Bestimmungen, die sich aus der Zeit der deutschen Gesetzgebung in Elsaß und Lothringen erhalten haben.²⁾

III. Wert des Vergleichs

Der Vergleich zwischen der in Rheinland-Pfalz geltenden Bürgermeisterverfassung und der französischen Munizipalverfassung gewinnt seine Bedeutung einmal aus der gemeinsamen Geschichte. Es interessiert zu erfahren, wie ein Rechtsgebilde, das zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Frankreich und im Rheinland einheitlich in Gebrauch gesetzt wurde und dann auf französischem und deutschem Boden getrennt weiterlebte, sich nach mehr als einundeinhalb Jahrhunderten in den verschiedenen Herrschaftsbereichen gestaltet hat, welche Gemein-

1) Nouv. Rép., Stichwort: Ville de Paris et région parisienne

2) in Fortgeltung des Landesgesetzes über die Kommunalverwaltung von 1895. Vgl. dazu Nouv. Rép., Stichwort: Alsace et Lorraine, S. 197 ff. insbes. Nr. 8

samkeiten geblieben sind und welche Unterschiede sich entwickelt haben.

Der Vergleich braucht sich aber nicht auf den gemeinsamen geschichtlichen Ausgangspunkt zu beschränken, um Aussagewert besitzen zu können.

Gefundene Übereinstimmungen können darauf hinweisen, daß eine bestimmte Organisationsform von seiner Natur her eine bestimmte innere Struktur erfordert. Abweichende Regelungen können zu der Prüfung anregen, welche Gestaltung zweckmäßiger ist und ob sich gegebenenfalls eine Übernahme empfiehlt.

Zudem: Wenn auch unmittelbar allein die in Rheinland-Pfalz gültige Bürgermeisterverfassung dem französischen Kommunalverfassungsrecht gegenübergestellt wird, so gestatten die gemeinsamen Grundzüge in den Gemeindeverfassungen aller westdeutschen Länder ¹⁾ in beschränktem Umfange einen Vergleich zwischen dem Kommunalrecht in Frankreich und in der Bundesrepublik im allgemeinen.

Ein weiterer Sinn des Vergleichs könnte in seiner Bedeutung für die Zukunft liegen: Frankreich und Deutschland wachsen gegenwärtig in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf ökonomischem Gebiet zusammen. Das Ziel dieser Gemeinschaft soll ein politischer Zusammenschluß Westeuropas sein. Eine solche Union wird in Zukunft auch eine Anpassung der verschiedenen kommunalen Rechtssysteme erfordern. Zur Vorbereitung darauf gehört die Kenntnis des Rechts der Partnerländer.

1) Auf das Überwiegen der Gemeinsamkeiten weist insbes. Scheuner, ArchkomW. 1962, S. 155, hin.

IV. Abgrenzung des Themas

Kommunalverfassungsrecht ist ein nicht abschließend geklärter Begriff. Er wurde in Deutschland gebräuchlich, als Otto Mayer zu Ende des letzten Jahrhunderts alle öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, die keine Verhaltensnormen sind, zum Verfassungsrecht zählte.¹⁾

Im Rahmen dieser Studie sollen zur Kommunalverfassung diejenigen Vorschriften gerechnet werden, die das Wesen der Bürgermeisterverfassung ausmachen, also die Bildung der Organe für die Gemeinde- und Amtsverwaltung, deren Rechtsstellung, Arbeitsweise und Aufgaben.²⁾ Im Unterschied zu der Begriffsbestimmung von Walz³⁾ soll die Rechtsstellung der Gemeinden gegenüber dem Land, also insbesondere die Staatsaufsicht, nicht hierzu gerechnet werden, da sie kein Merkmal der Bürgermeisterverfassung ist, sondern insoweit die westdeutschen Gemeindeordnungen im wesentlichen übereinstimmen.⁴⁾ Wegen der besonderen Verhältnisse in Frankreich und der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Amt und Zweckverband ist hier auch noch auf den Letztgenannten einzugehen, eine Einrichtung, die ebenfalls dem Kommunalverfassungsrecht zuzurechnen ist⁵⁾.

1) Vgl. Forsthoff S. 400

2) Vgl. auch Wolff, 1. Aufl., § 87 vor I, S. 165, der den Begriff "Gemeindeverfassung" zerlegt in: "Bildung der Gemeindeorgane, ihr Zusammenwirken und die Außenvertretung der Gemeinde".

3) in KomHdB., S. 237

4) Vgl. auch Loschelder, DöV. 1959, S. 411

5) Klüber, KomHdb., S. 545

In Frankreich ist der Ausdruck "Constitution" heute allein der Staatsverfassung vorbehalten.¹⁾ Das soeben umschriebene Rechtsgebiet ist aber unter der Überschrift "Organisation communale" geschlossen im Teil I des Code de l'administration communale dargestellt.

Das dem eigentlichen Vergleich der kommunalen Verwaltungsorganisationen vorangestellte Kapitel soll zum Verständnis dafür beitragen, wieweit die in Frankreich und Deutschland gebrauchten Grundbegriffe des Kommunalrechts vergleichbar sind.

1) Waline Nr. 290

B. Grundlagen der Kommunalverfassung in Frankreich und Deutschland

I. Die Stellung der Gemeinde in der französischen Verfassung

1.) Der verfassungsrechtliche Schutz der in Art. 72 gewährleisteten "libre administration"

In der französischen Nationalverfassung vom

4. Oktober 1958 ¹⁾ heißt es in Art. 72 ²⁾:

"Gebietskörperschaften der Republik sind die Gemeinden, die Departements, die überseeischen Gebiete. Jede andere Gebietskörperschaft wird durch Gesetz geschaffen.

Diese Körperschaften haben das Recht der freien Selbstverwaltung durch gewählte Räte und nach Maßgabe der Gesetze.

Der Regierungsbeauftragte wahrt in den Departements und überseeischen Gebieten die nationalen Interessen, übt die Aufsicht über die Verwaltung aus und überwacht die Einhaltung der Gesetze."

Die Gemeinde wird in Frankreich zwar schon seit jeher als "siège d'une action administrative" ³⁾ anerkannt, doch wird sie verfassungsrechtlich als sich selbst verwaltende Einheit erst seit neuer Zeit garantiert ⁴⁾. Um diesen

1) (J.O. S. 9151)

2) Übersetzung nach Lottig S. 93

3) Ausdruck bei Rivero Nr. 337; vgl. auch de Laubadère Nr. 178, Waline Nr. 502

4) erstmals in Art. 87 Abs. 1 der Constitution von 1946. Diese damals mehr als Programmsatz verstandene Bestimmung wurde von der Wissenschaft als "lettre morte" bezeichnet (so z.B. de Laubadère Nr. 190), da ihr keine die Gemeindefreiheiten erweiternden Gesetze folgten. Als bedeutende Maßnahmen zur Förderung der Selbstverwaltung wird aber heute insbesondere die ordonnance Nr. 33 v. 5.1.1959 "portant mesures de décentralisation ..." (J.O. S. 316) angesehen (vgl. de Laubadère Nr. 292, Rivero Nr. 379), die eine Milderung der staatlichen Aufsicht über die Kommunen herbeiführte.

Grundsatz verwirklichen zu können, bedurfte es allerdings keiner weitgehenden Änderung der inzwischen über 80 Jahre alten Loi municipale; denn sie war in ihrer Anlage schon immer vom Geist des Dezentralismus geprägt.¹⁾

Den Schutz der "libre administration" versucht die Constitution durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 34 zu gewährleisten: Durch Gesetz wird das Wahlrecht zu den lokalen Versammlungen (eine solche ist der Gemeinderat) geregelt; Gesetze auch bestimmen die "principes fondamentaux" für die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften, die ihnen zustehenden Befugnisse und ihre Einnahmequellen.

Hierzu ist zu bemerken, daß die legislative Funktion des französischen Parlaments seit 1958 stark eingeschränkt ist und sich nur auf die in der Verfassung aufgezählte Materie erstreckt. Alle sonstige Rechtsetzungsbefugnis ist der Regierung anvertraut, deren Akte (ordonnances und décrets) auf gleicher Stufe mit den Gesetzen stehen.²⁾

Die nach Art. 34 beschlossenen Gesetze können vor ihrer Verabschiedung auf Antrag des Präsidenten der Republik, des Premierministers oder des Präsidenten des Senats bzw. der Nationalversammlung dem Verfassungsrat vorgelegt werden.³⁾ Dieser hat darauf die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit der Verfassung zu prüfen. Der Verfassungsrat

1) Debeyre Nr. 137 Fußn. 1 Duez

2) Art. 37 Const.; vgl. auch Lottig S. 35

3) Art. 61 Const.

kann also nur dann tätig werden, wenn er wegen Uneinigkeit zwischen den höchsten Verfassungsorganen von einem dieser angerufen wird; außerdem kann er nur eine präventive Gesetzeskontrolle durchführen. Es ist daher möglich, daß ältere mit der neuen Verfassung nicht übereinstimmende und solche verfassungswidrige Gesetze, die dem Verfassungsrat nicht vorgelegt worden sind, angewandt und von den Gerichten als gültig zustandegekommene Gesetze behandelt werden.¹⁾

Ein gegen die Ausführung solcher Gesetze gerichtetes Normenkontrollverfahren oder eine Verfassungsbeschwerde im deutschen Sinne kennt das französische Recht nicht. Nur Verordnungen sind mit der Begründung, sie seien verfassungswidrig, im Verwaltungsstreitverfahren anfechtbar.²⁾

Die dem Gouvernement zustehende außerhalb Art. 34 der Constitution noch erhebliche Rechtsetzungsgewalt für den Bereich der Gemeindeverwaltung³⁾ findet also eine befriedigende Kontrolle. Aber die in jenem Artikel aufgenommenen "fundamentalen Prinzipien" der gemeindlichen

1) Echtermöller, ArchöffR. 1959, S. 353, Lottig S. 63 f.. Letztgenannter weist darauf hin, daß Gesetze, als der Verfassung im Range nachstehend, eigentlich im Falle des Widerspruchs zwischen beiden zurücktreten müßten. Die französischen Gerichte würden aber dem formellen vor dem materiellen Grundsatz den Vorzug geben.

2) Lottig S. 64

3) Ein Blick in den Cac. zeigt, daß ein erheblicher Teil der Vorschriften durch "Verordnungen" (also ordonnances und décrets) geändert oder hinzugefügt worden ist.

Selbstverwaltung genießen trotz ihrer Niederlegung in der Verfassung für deutsche Vorstellungen keine bestmögliche Garantie.

2.) Voraussetzungen für eine dezentralisierte Kommunalverwaltung

Der 1958 neu geschaffene ¹⁾ Verfassungsrat hatte noch keine Gelegenheit, den Grundsatz "libre administration" für die Gemeindeverwaltung verbindlich auszulegen. Dieses Institut wird aber ausführlich in der französischen Verwaltungsrechtswissenschaft behandelt. Auch hat der Staatsrat bei seinen Revisionsentscheidungen in Verwaltungsklagen incidenter grundsätzliche Fragen über den Umfang der Selbstverwaltung geklärt.

Die Bezeichnung "libre administration" ist in Schrifttum und Praxis wenig gebräuchlich. Stattdessen wird diese Einrichtung allgemein mit Hilfe des Begriffs "décentralisation" ausgelegt,²⁾ wobei man sich darüber klar ist, daß dieser Aus-

1) Auby/Ducos-Ader S. 107

2) vgl. Auby/Ducos-Ader S. 167-169, de Laubadère Nr. 124-130, Rivero Nr. 318-328, Vedel S. 484-494, Waline Nr. 480, 488-490; auch Jèze S. 193 ff., der von dem Prinzip der Dezentralisation in der Lokalverwaltung spricht und dafür im folgenden den Ausdruck "Selbstverwaltung" verwendet, vgl. dort S. 209 ff.

druck unglücklich ist und als "pouvoir de s'administrer soi-même" oder gar als "Selbstverwaltung" im Sinne der deutschen Rechtssprache verstanden werden müsse.¹⁾ Wesen, Inhalt und Grenzen der Selbstverwaltung im französischen Kommunalrecht sind also in der Auslegung von "décentralisation" zu finden.

Unter Dezentralisation wird allgemein verstanden: "Das Gesetz erkennt den selbstgewählten Organen einer mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Gebietskörperschaft die Entscheidungsgewalt über sämtliche oder einen Teil der örtlichen Angelegenheiten zu."²⁾

(1) Voraussetzung dafür, daß eine Verwaltungseinheit als dezentralisiert betrachtet werden kann, ist also einmal ein ihr in eigener Verantwortung zustehender Aufgabenkreis (autonomie de gestion³⁾). Für die Kommunen ist dieses Prinzip in der Weise verwirklicht, daß ihnen die selbständige Verwaltung aller Angelegenheiten von lokalem Interesse zuerkannt wird (compétence générale).⁴⁾ Der

1) So de Laubadère Nr. 123, Rivero vor Nr. 318, Carre de Malberg, R. in: Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris 1922, S. 170 (zit. nach Salmon S. 14, der sich dem anschließt) hält "Selbstverwaltung" für die ausdrucksvollste und exakteste Bezeichnung. de Laubadère und Rivero aaO. setzen den Begriff auch mit "self-government" gleich. Diese Gleichsetzung erscheint aber sehr bedenklich; vgl. dazu unten S. 52-54.

2) Rivero Nr. 319.
Zur folgenden Auslegung des Begriffs vgl. allgemein die unter Fußn. 2) vorige Seite angeführten Autoren.

3) Ausdruck bei Duez/Debeyre Nr. 115

4) Morgand Nr. 237, Fußn. 1, Rivero Nr. 387, Vedel S. 522, Waline Nr. 537

Code de l'administration communale enthält dementsprechend keine beschränkende Aufzählung der gemeindeeigenen Aufgaben, so daß die Grenze zu den Angelegenheiten von überörtlichem Interesse häufig schwer zu ziehen ist. Was zur Allzuständigkeit der Gemeinden gehört, wird vom Conseil d'Etat, den besonderen Verhältnissen einzelner Gemeinden entsprechend, gelegentlich unterschiedlich beurteilt.¹⁾ Es wird anerkannt, daß der Selbstverwaltungsträger zur Erfüllung gewisser Aufgaben von Gesetzes wegen verpflichtet werden kann, während er sonst in der Entscheidung, ob und wie er eine Angelegenheit wahrnimmt, völlig frei ist.²⁾

(2) Als dezentrale Verwaltungseinheit ist die Gemeinde juristische Person (personne morale oder juridique). Der Besitz der Rechtsfähigkeit wird für notwendig erachtet, um der Körperschaft eine ausreichende Selbständigkeit gegenüber anderen politischen Institutionen zu ermöglichen. Die Gemeinschaft als ganze soll in rechtliche und wirtschaftliche Beziehungen zu Dritten treten können und gemeinsames Vermögen verwalten.³⁾

Grundsatz für die politischen Körperschaften in Frankreich ist, daß nicht die Personengemein-

1) Vgl. Chapman S. 48-53

2) de Laubadère Nr. 282

3) Vgl. de Laubadère Nr. 127.

Die personnalité morale ist den französischen Gemeinden zwar nicht offiziell durch Gesetz verliehen worden; von dieser Eigenschaft gehen aber der Cac. und auch der Code civil als selbstverständlich aus; vgl. dazu Liet-Veaux/Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-1 Nr. 18

schaft in cumulo, sondern nur ihre von Gesetzes wegen zu bestellenden Vertreter für sie tätig werden können.¹⁾ Die Verfassung garantiert die Selbstverwaltung allein durch Räte. Das Recht der vom Kommunalverwaltungsgesetz vorgesehenen Bürgervertretung, über die gemeindlichen Angelegenheiten zu entscheiden, ist also gleichzeitig deren ausschließliche Pflicht. Die Rechtsprechung hatte sich mehrfach mit Ratsbeschlüssen zu befassen, die für schwerwiegende Entscheidungen eine verbindliche Abstimmung aller wahlberechtigten Gemeindeangehörigen angeordnet hatten, um so die Verantwortung auf alle Betroffenen zu verteilen. Der Conseil d'Etat²⁾ hat derartige Beschlüsse für nichtig erklärt.

Gemäß Art. 72 der Constitution werden die Gebietskörperschaften durch gewählte Vertretungen selbstverwaltet. Entgegen der Meinung anderer³⁾ verlangt nach Vedel und Waline der Grundsatz "décentralisation" (der ja mit dem Verfassungsbegriff "libre administration" gleichgesetzt wird) allein aber nicht die Wahl der Repräsentanten. Eine Körperschaft sei "nicht weniger de-

-
- 1) Vedel S. 484; Waline Nr. 460 S. 285 sieht darin ein Prinzip der dezentralisierten Verwaltung in der repräsentativen Demokratie: "Le peuple est souverain, mais à condition qu'il ne donne jamais son avis." Allerdings sieht Art. 3 Abs. 1 Const. auf nationaler Ebene die Möglichkeit des Referendums vor.
 - 2) v. 7.4.1905, Commune d'Aigre, Leb. S. 345; 15.1.1909, Commune de Brugnens, D.P. 1910 S. 97
 - 3) Auby/Ducos-Ader S. 167, Duverger S. 210, 225, Rivero Nr. 319 (siehe dessen Definition hier vorn S. 34)

zentralisiert, wenn ihre Vertreter unabsetzbar sind oder schon dann, wenn die Regierung sie nicht zurückrufen kann"¹⁾. "Selbst wenn vom Staate ernannt, ist das wesentliche für ein dezentralisiertes Organ, daß es nicht dessen hierarchischer Gewalt unterstellt ist"²⁾.

Diese Auffassung würde bedeuten, daß der Maire, der als Institution der gemeindlichen Selbstverwaltung durch die Nationalverfassung nicht gesichert wird, - dessen Notwendigkeit als Exekutivorgan bei dem geheiligten Grundsatz der "Gewaltenteilung" in der französischen Kommunalrechtsgeschichte allerdings niemals in Frage stehen dürfte -, nur so lange eine gewählte Persönlichkeit zu sein braucht, als dies der Code de l'administration communale bestimmt. Der Grundsatz der libre administration würde nach dieser Auffassung dem (angerufenen) Verfassungsrat nicht die Möglichkeit geben zu verhindern, daß ein Gesetz in Zukunft die Ernennung des Maire von Staats wegen anordnet. Art. 2 der Constitution, wonach Frankreich eine "République démocratique" ist, wird in der praktischen Anwendung auf die Gebietskörperschaften ebenfalls so ausgelegt, daß dadurch nur die Wahl der Vertretung gewährleistet wird.³⁾

1) Waline Nr. 489

2) Vedel S. 486

3) Das zeigt die Organisation des durch Art. 72 Const. als dezentrale Körperschaft anerkannten Départements: Die Exekutive, der Präfekt, wird durch den Staat in sein Amt berufen; Art. 2 décret Nr. 1141 v. 1.12.1959 (J.O. S. 9477).

(3) Zu den unverzichtbaren Merkmalen der Dezentralisation wird schließlich die finanzielle Selbständigkeit (*indépendance financière* ¹⁾) gezählt. Das heißt für die Gemeinden nicht, daß sie aus eigenem Recht Steuern erheben dürften; sie sind vielmehr an die vom Staate ausdrücklich vorgesehenen Einnahmequellen gebunden.²⁾ Die Verfassung anerkennt die Bedeutung dieses Elementes der Selbstverwaltung, indem sie in Art. 34 die grundlegenden Bestimmungen über die kommunalen Finanzen der gesetzlich zu regelnden Materie vorbehalten hat. Der Einfluß der Gemeinden auf ihre Steuereinnahmen besteht hauptsächlich darin, daß das Beschlußorgan innerhalb des vom Gesetzgeber gebotenen Rahmens Hebesätze bestimmt ³⁾. Außerdem haben sie Anspruch auf regelmäßige staatliche Subventionen für den allgemeinen Haushaltsausgleich und die Erfüllung verschiedenster Aufgaben.⁴⁾

Der Umfang der verfügbaren Finanzmittel wird naturgemäß als entscheidend für den Inhalt der kommunalen Freiheiten betrachtet. In diesem Bereich hatten die französischen Gemeinden in der Vergangenheit schwerwiegende staatliche Eingriffe hinzunehmen. Während der Finanzkrise in den 30-er Jahren - zum Teil durch die schlechte Wirtschafts-

1) Ausdruck bei Chapman S. 180

2) Imbert, Jur. cl. adm., fasc. 127 Nr. 75, Rivero Nr. 391

3) insbesondere die *centimes* und *taxes municipales additionnelles*. Das kommunale Steuerrecht ist geregelt in Art. 189-244 Cac.; dort wird auf die im Code général des impôts zugunsten der Gemeinden vorgesehenen Steuern verwiesen. Vgl. auch Waline Nr. 560

4) Vgl. Art. 245 ff. Cac.

führung der Kommunen verursacht - hatte die Regierung den Gemeinderäten sogar die Entscheidungsgewalt für Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen weitgehend aus der Hand genommen und dadurch deren Handlungsfähigkeit praktisch lahmgelegt.¹⁾ Auch heute wird in Frankreich die zu geringe finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden angesichts der zunehmenden Aufgaben beklagt.²⁾ Verordnungen aus jünster Zeit verfolgen das Ziel, den Einfluß der Gemeinden auf ihre finanzielle Gestaltungsfreiheit zu erweitern³⁾.

3.) Grenzen der Dezentralisation

(1) Um den Umfang der Dezentralisation näher zu bestimmen, wird sie von der "autonomie" bzw. dem "fédéralisme" unterschieden.⁴⁾

Die Unabhängigkeit der Gemeinden geht nicht so weit, daß sie selbst über die Art der Verwaltungsorganisation verfügen könnten. Die bereits zitierten Entscheidungen des Conseil d'Etat über das Verbot eines Referendums der Gemeindebürger⁵⁾ sind ein Beispiel dafür. In einem anderen

1) Chapman S. 185, Waline Nr. 496; insbes. durch loi v. 13.8.1936 (J.O. S. 2689), décret v. 24.5.1938 (D.H. S. 275), décret v. 14.6.1938 (D.H. S. 309).

2) Vgl. für alle Vedel S. 486

3) insbes. der décret Nr. 609 v. 20.5.1955 (J.O. S. 5143) und die ordonnances Nr. 108 u. 110 v. 7.1.1959 (J.O. S. 622 u. 631); dazu Imbert Jur. cl. adm., fasc. 127 Nr. 8, 78 ff..

4) Vgl. Rivero Nr. 321, Vedel S. 485, Waline Nr. 459

5) siehe oben S. 36

Urteil ¹⁾ hatte er sich mit einem Ratsbeschluß der Stadt Bordeaux zu beschäftigen, durch den ein drittes Verwaltungsorgan, der "conseil d'administration de la commune", geschaffen werden sollte. Dieser Beschluß wurde ebenfalls für nichtig erklärt mit der Begründung, daß die Selbständigkeit der Gemeinden auf den in der staatlichen Gesetzgebung abgesteckten Rahmen beschränkt sei und daher die den Verwaltungsaufbau in allen Einzelheiten regelnde Loi municipale jegliche Abweichung davon verbiete.

(2) Der Grundsatz der Dezentralisation beherrscht nicht die gesamte Verwaltung auf Gemeindeebene. Es wird anerkannt, daß für Aufgaben überörtlichen Interesses eine höhere Zuständigkeit begründet sein muß.²⁾ Die Gemeinde ist in dieser Beziehung staatlicher Verwaltungsbezirk (circonscription de-concentree). Der mit der Erfüllung der Auftragsangelegenheiten betraute Maire ist insoweit Organ des Staates und hat uneingeschränkt dessen Weisungen zu befolgen (contrôle hiérarchique ³⁾). Diese Materie ist dem Willen der gemeindlichen Selbstverwaltungsorgane also entzogen.

(3) Mit der Dezentralisation ist auch vereinbar, daß der Staat eine Aufsicht (contrôle administratif) ausübt. Art. 72 Abs. 3 der Constitution gewährt die Selbstverwaltung ausdrücklich mit dieser

1) v. 28.10.1932, Lafitte, D.H. 1933, S. 3

2) Vgl. für alle Rivero Nr. 318

3) Art. 77 Cac.: "sous l'autorité de l'administration supérieure".

Einschränkung.

Es ist das legitime Anliegen der Staatsaufsicht, darüber zu wachen, daß die Selbstverwaltungskörperschaften die Gesetze befolgen und daß die nationalen Belange bei der Ausübung der lokalen Interessen gewahrt werden.¹⁾ Da die Handlungsfreiheit für die dezentrale Körperschaft die Regel ist, darf die staatliche Kontrolle nur eingreifen und nur soweit gehen, als dies gesetzlich vorgesehen ist.²⁾ Die Aufsichtsunterworfenen können die Rechtmäßigkeit des Eingriffs durch die Gerichtsbarkeit überprüfen lassen.³⁾

Es ist daneben aber anerkannt ⁴⁾, daß die gesetzliche Ermächtigung der Aufsichtsbehörde auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle gestatten kann. Unter welchen Voraussetzungen sie geschaffen werden darf, ist schwierig zu bestimmen. Allgemein wird gefordert, daß sie in engen Grenzen "dazu bestimmt ist, für eine gute Verwaltung der Gebietskörperschaften Sorge zu tragen"⁵⁾. Bedenkt man, daß die Vorschriften über die Kommunalaufsicht - mangels eines Verfassungsvorbehaltes zugunsten einer Regelung durch förmliches Gesetz - von der Regierung im Verordnungswege erlassen werden können, dann zeigt

1) Vgl. für alle Vedel S. 487

2) Rivero Nr. 325

3) CE v. 7.6.1902, Maire de Nérès-les-Bains, Leb. S. 275 (=Gr. ar. S. 37), v. 2.2.1951, Préfet de la Marne, Leb. S. 60

4) vgl. z.B. Rivero Nr. 325, 327, Vedel S. 488, Waline Nr. 705 f.

5) Vedel S. 488

sich eine verhältnismäßig große Einflußmöglichkeit des Staates auf die Gemeindeverwaltung. Allerdings ist die früher sehr weitgehend vorgeschriebene Zustimmung der Aufsichtsbehörde zu Gemeinderatsbeschlüssen, - was die Kommunalverwaltung in Frankreich als unter der "Vormundschaft"¹⁾ des Staates stehend erscheinen ließ -, heute auf ein wesentlich erträglicheres Maß zurückgeführt.²⁾

II. Gegenüberstellende Betrachtung der Merkmale der kommunalen ³⁾ Selbstverwaltung in der Bundesrepublik

Das Bonner Grundgesetz kennt in Art. 28 Abs. 2 im Unterschied zur französischen Nationalverfassung neben den Gemeinden auch die Gemeindeverbände, deren Bestand als selbständige unterstaatliche Verwaltungseinheiten es gewährleistet. Allerdings hat sich die Constitution von 1958 mit dem Passus "Jede andere Gebietskörperschaft wird durch Gesetz geschaffen" wohl gerade die Bildung solcher Einrichtungen vorbehalten wollen. Inwieweit in Frankreich schon bestehende Verbin-

-
- 1) Die auch in älteren Gesetzen für die Staatsaufsicht gebräuchliche Bezeichnung "tutelle" wird heute gemieden, Waline Nr. 699.
 - 2) Insbes. durch die bereits zitierte ord. Nr. 33 v. 5.1.1959; dazu Morgand Nr. 313 ff.
 - 3) "Kommunal" bezieht sich in dieser Studie auf Gemeinden und Gemeindeverbände, nicht unbedingt aber auch auf andere Selbstverwaltungseinrichtungen.

dungen von Gemeinden mit den nach bundesdeutschem Recht vorgesehenen Gemeindeverbänden - und zwar in der Form, wie sie im Gebiet der geltenden rheinischen Bürgermeisterverfassung vorkommen - vergleichbar sind, wird Gegenstand des letzten Teils dieser Studie sein.

Die den westdeutschen Gebietskörperschaften zustehende Selbstverwaltung genießt weitgehenden Schutz. Zur Durchsetzung seiner Gewährleistungspflicht gemäß Art. 28 Abs. 3 GG stehen dem Bund bei einer Verletzung der den Gemeinden (und -verbänden) zustehenden Rechte durch die Länder als Mittel zur Seite, das Bundesverfassungsgericht anzurufen und äußerstenfalls mit Hilfe des Bundeszwanges einzuschreiten ¹⁾. Die von den Ländern erlassenen Kommunalgesetze können im Wege des Normenkontrollverfahrens durch das Bundesverfassungsgericht auf ihre Vereinbarkeit mit den Normativbestimmungen des Art. 28 GG überprüft werden. ²⁾ Wenn auch das Recht auf Selbstverwaltung kein Grundrecht im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechtes ist, so wird den Gemeinden doch auch ein unmittelbarer Rechtsschutz in Form der Verfassungsbeschwerde zuerkannt. ³⁾ "Praktisch kommt daher die institutionelle Garantie ... der Einräumung einer grundrechtlichen Freiheits-sphäre nahe" ⁴⁾.

1) gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 u. 37 GG; vgl. Maunz/Dürig, 1. Bd., Art. 28 Randnr. 42 ff., v. Mangoldt/Klein, 1. Bd., S. 714

2) BVerfG v. 11.11.1953, 3. Bd. S. 49; v. 23.1.1957, 6. Bd., S. 111, v. 9.7.1957, 7. Bd., S. 82

3) Schäfer, DöV. 1951, S. 572, Arndt, DVBl. 1951, S. 299

4) Gönnerwein S. 29

Im Vergleich zum französischen Recht sind die deutschen Schutzvorkehrungen zugunsten der kommunalen Freiheiten also umfangreicher und wirksamer, wobei insbesondere der Gegensatz hervortritt, daß hier gerade dafür Sorge getragen ist, daß bereits in Kraft gesetzte verfassungswidrige Vorschriften für nichtig erklärt werden, während dort eine präventive und nur unter bestimmten Voraussetzungen mögliche Verfassungskontrolle der grundlegenden Gesetze über das Kommunalrecht für ausreichend gehalten wird.

Der Begriff "Dezentralisation" wird in der Bundesrepublik bei der Interpretation der Selbstverwaltung üblicherweise nicht verwandt.¹⁾

In der Definition von Selbstverwaltung in unserem Sinne finden sich die von Frankreich her bekannten Elemente wieder: Ein selbständiger Aufgabenkreis, die Verwaltung durch die eigenen Organe

1) Peters, Zentralisation und Dezentralisation, S. 17, weist darauf hin, daß unter "Dezentralisation" in Deutschland meist etwas anderes verstanden wird als in Frankreich. Wieweit die Begriffe "Selbstverwaltung" und "Dezentralisation" aber vielfach auch gleichgesetzt werden, zeigen Formulierungen wie: "Dezentralisation ist das Mittel, dessen sich die Gesetzgebung bedient, um die Selbstverwaltung zu realisieren.", Becker, Kommunale Selbstverwaltung, in: Die Grundrechte, IV. Bd., 2. Hbd., S. 704; "Selbstverwaltung, das Prinzip dezentralisierter Verwaltungsgliederung", Forsthoff S. 442; "Dezentralisation bedeutet meist, aber nicht notwendig und immer (körperschaftliche) Selbstverwaltung.", Wolff, § 77, S. 92.

einer vom Staate verschiedenen Körperschaft, die Finanzhoheit.¹⁾

(1) Unter dem selbständigen Aufgabenkreis der Gemeinden versteht das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 die Regelung "aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft". Die Allzuständigkeit auf Grund einer Generalklausel ist also der Gemeindeverwaltung in Frankreich und Deutschland gemeinsam.²⁾

Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Frage, welche Aufgaben zu dem gemeindlichen Zuständigkeitskreis gehören, gibt es also auch hier. Die Frage kann aber nicht einheitlich durch Auslegung des Begriffes beantwortet werden, wonach die Leistungsfähigkeit einerseits und die staatliche Notwendigkeit andererseits maßgebend sind,³⁾ sondern vielfach ist dafür die in den einzelnen Bundesländern verschiedene historische Entwicklung maßgebend.⁴⁾ Auch hier wird ein "gesetzesfreies" Betätigungsfeld

1) Vgl. z.B. Definition bei Becker, aaO., S. 696, 722

2) Die Behauptung von Salzmann/Schunck, Erl. zu § 1, S. 95, das Universalitätsprinzip in der deutschen Gemeindeverwaltung stehe im Gegensatz zum positiv abgegrenzten Aufgabenbereich der Gemeinden in Frankreich, ist nicht richtig. Diese von den genannten Autoren in der 2. Aufl., Erl. zu § 1, S. 73 auch Erich Becker zugeschriebene Aussage kommt an der zitierten Stelle (Die neue Verwaltung, 1949 S. 68) nicht zum Ausdruck. Eine enumerative Beschränkung der gemeindlichen Kompetenzen gab es in Frankreich zuletzt vor 1884; vgl. Duez/Debeyre Nr. 158 Fußn. 2, Morgand Nr. 235.

3) so Gönnerwein S. 37

4) BVerfG v. 12.7.1960, 11. Bd., S. 274, BVerwG v. 22.11.1957, 6. Bd., S. 25 und v. 20.5.1958, 6. Bd., S. 344 f., Fleiner S. 108

der Selbstverwaltungsträger anerkannt.¹⁾

(2) Was die Verwaltungsorgane ²⁾ der kommunalen Körperschaft angeht, so sieht Art. 28 Abs. 1 GG sowohl die Vertretung als auch die Versammlung aller Bürger vor. Auch Bürgerbegehren und -entscheid wären daher verfassungsmäßig.³⁾ Im Geltungsbereich der rheinischen Bürgermeisterverfassung gewährt der Landesverfassungsgeber allerdings, wie in Frankreich, die kommunale Selbstverwaltung nur durch Vertretungskörperschaften.⁴⁾ Anders als in Frankreich garantiert die rheinland-pfälzische Verfassung ⁵⁾ für die dualistische Organisation in der Kommunalverwaltung, daß außer dem Beschlußorgan auch die leitenden Beamten durch (indirekte) Wahl zu berufen sind, so daß das Selbstverwaltungsgesetz nicht bestimmen könnte, das Exekutivorgan sei von Staats wegen in sein Amt einzusetzen.⁶⁾

(3) Die aus dem Selbstverwaltungsrecht abge-

1) Vgl. Gönnerwein S. 88

2) Zur Notwendigkeit der körperschaftlichen Struktur der Selbstverwaltungsträger in Deutschland vgl. Försthoff S. 415 u. 418 f..

3) Vorgesehen, allerdings mit erheblichen Einschränkungen, in § 21 badwürt.GO; vgl. für die unmittelbare Gemeindedemokratie auch Art. 72 badwürt.Verf. v. 11.11.1953 (SaBl. S. 1776).

4) Vgl. Art. 50 rhpf.Verf.; Art. 122 saarl.Verf. v. 15.12.1947 (ABl. S. 1077)

5) Art. 50 Abs. 1 S. 2

6) Doch verlangt wohl auch schon der historisch bedingte Begriff der Selbstverwaltung, - den Art. 28 GG gewährleistet -, die Wahl der leitenden Kommunalbeamten; so Gönnerwein S. 29 f..

leitete Finanzhoheit ¹⁾ und die damit zusammenhängende Steuerhoheit ist auch für die deutschen Kommunen keine absolute.²⁾ Die wichtigsten Einnahmequellen, die Steuern, werden entscheidend vom Staat beeinflusst.³⁾ Wie der Staat seiner aus der Gewährleistung der Selbstverwaltung entspringenden Verpflichtung zu einem innerstaatlichen Finanzausgleich nachkommt, ist weitgehend in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt.⁴⁾ In der praktischen Anwendung der Verfassungsgarantie hängen die französischen und die deutschen Gemeinden in ihren finanziellen Verhältnissen also gleichermaßen vom Staate ab.

(4) Zum Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung werden in der Bundesrepublik verschiedentlich auch noch die Personalhoheit ⁵⁾ und die Satzungs-
gewalt gerechnet ⁶⁾.

Die Personalhoheit ist durch den geschichtlich gewordenen Begriff der Selbstverwaltung jedoch derart zugunsten staatlicher Regelung ausgehöhlt worden, daß sie sehr an Bedeutung verloren

1) bayr.VerfGH v. 3.6.1959, 12. Bd., n.F., II. Teil, S. 48 ff.

2) Pagenkopf S. 89, 91

3) Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG. Die Möglichkeit der Erschließung eigener Steuerquellen spielt demgegenüber eine unbedeutende Rolle, Gönnerwein S. 113.

4) Art. 107 Abs. 2 GG; dazu Salzmann/Schunck, Erl. zu § 4, S. 103

5) BVerfG v. 20.3.1952, 1. Bd., S. 175 f., OVG Münster v. 7.7.1956, 11. Bd., S. 150

6) Gönnerwein S. 143, Wolff, § 86 VII, S. 185

hat.¹⁾ Auch in Frankreich steht den Selbstverwaltungskörperschaften noch ein gewisser Einfluß auf das Personalwesen zu,²⁾ ohne daß es als wesentliches Element in die Definition der décentralisation aufgenommen ist.

Das Satzungsrecht gehört in Frankreich weder zum Inhalt der Dezentralisation noch ist es im Code de l'administration communale als ein besonderes Recht der Gemeinde überhaupt vorgesehen. Auch in der Bundesrepublik wird teilweise die Auffassung vertreten, daß das Recht zur Selbstgesetzgebung nicht zu dem in Art. 28 GG gewährleisteten Bestand der Selbstverwaltung zu rechnen sei.³⁾ Der Landesgesetzgeber hat den Gemeinden in Rheinland-Pfalz jedenfalls das Satzungsrecht ausdrücklich verliehen.⁴⁾

Die Grenzen der Selbstverwaltung werden vom Grundgesetz durch den "Rahmen der Gesetze" gesteckt.⁵⁾

Das bedeutet zunächst, daß auch in der Bundes-

1) OVG Lüneburg v. 21.6.1960, 15. Bd. S. 489. Pagenkopf, S. 81 ff., verzichtet in seiner Definition der gemeindlichen Herrschaftsgewalt auf die Erwähnung der Personalhoheit.

2) vgl. Art. 477 ff., insbes. 478 Cac.

3) So z.B. Forsthoff, § 24, S. 446, Becker, aaO., S. 723; mit Einschränkung Pagenkopf S. 81, 85, der dieses Recht von der Selbstverwaltung unterscheidet, es aber als Ausfluß der gemeindlichen Herrschaftsgewalt bezeichnet. Vgl. ausführlich zu den verschiedenen Ansichten über das Verhältnis von Selbstverwaltung und Selbstgesetzgebungsrecht Lohr, S. 145 ff..

4) Vgl. § 24 GO

5) Art. 28 Abs. 2.

republik Deutschland die Selbstverwaltung von der Autonomie zu unterscheiden ist.¹⁾ Die Landesgesetzgeber haben die Formen der kommunalen Verwaltungsorganisation weitgehend vorgeschrieben. Die Gemeinden würden daher das ihnen zustehende Recht, sich frei zu betätigen, wie die französischen mißbrauchen²⁾, wenn sie in Konkurrenz dazu ihre Verwaltung nach selbst entworfenen Normen organisieren wollten.

Den Gemeinden wird die Selbstverwaltung in Übereinstimmung mit Frankreich nur mit der Maßgabe gewährt, daß deren Verwaltungsorganisation dem Staate auch für die Erfüllung gänzlich weisungsgebundener Angelegenheiten überörtlichen Interesses zur Verfügung steht.³⁾

Auch in der Bundesrepublik ist die Staatsaufsicht notwendiges Korrelat der Selbstverwaltung.⁴⁾ Obwohl allgemein nach den Landesverfassungen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nur eine staatliche Aufsicht vereinbar ist, die darüber wachen soll, daß die Verwaltung "im Einklang mit den Gesetzen" geführt wird,⁵⁾ so ge-

1) vgl. dazu Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 38

2) Vgl. die oben S. 39 f. erwähnten Versuche französischer Gemeinden, eigenmächtig neue Verfassungsformen einzuführen.

3) Vgl. Art. 49 Abs. 4 rhpf.Verf.. Zu dem Charakter dieser Aufgaben im Geltungsbereich der rheinischen Bürgermeisterverfassung im Vergleich zu Frankreich siehe unten S. 111.

4) Becker, aaO., S. 706

5) vgl. Art. 49 Abs. 3 S. 2 rhpf.Verf.; bereits mit Einschränkungen Art. 78 Abs. 4 S. 2 nrw.Verf. v. 17.6.1950 (SaBl. S. 670)

währt doch die Gesetzgebung, darin unterstützt von der Rechtsprechung,¹⁾ wie in Frankreich, die Selbstverwaltung häufig nur unter Einbeziehung der Zweckmäßigkeitskontrolle (Genehmigungsvorbehalt).²⁾ Wegen der Anerkennung solcher Mitwirkungsrechte³⁾ unterscheidet sich die deutsche Staatsaufsicht in ihren grundsätzlichen Möglichkeiten nicht von der französischen.

III. Zusammenfassende Wertung der Ergebnisse

Der vergleichende Überblick hat gezeigt, daß das Kommunalrecht in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland von dem Institut der Selbstverwaltung beherrscht wird, für deren Inhalt im wesentlichen das Vorhandensein oder Fehlen derselben Kriterien maßgebend ist.

Auffallend unterschiedlich mußte die zunächst bedeutsame Frage beantwortet werden, wie weit die durch die Verfassungen gewährleistete "libre administration" bzw. Selbstverwaltung tatsächlich in ihrem Bestande geschützt sind. Es ist aber zu berücksichtigen, daß der förmlichen

1) z.B. rhpf.VerfGH v. 5.10.1950, 2. Bd., S. 349 ff., OVG Münster v. 8.1.1964, DVBl. 1964 S. 678 ff.

2) Dazu Gönnerwein S. 200 ff., der (S. 178) als extremes Beispiel der praktischen Durchlöcherung der reinen Rechtsaufsicht § 3 Abs. 1 S. 2 u. Abs. 2 rhpf.GO anführt, der die Gemeinden bei der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsangelegenheiten an staatliche Anordnungen und Verwaltungsvorschriften bindet.

3) Die Wissenschaft bejaht sie, wenn auch mit unterschiedlicher Begründung, fast einhellig. Besonders weitgehend Hettlage, in: Ordnung als Ziel, S. 120. Zum Stand der Meinungen vgl. Pagenkopf, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, S. 22 f. und die dort auf S. 23 Fußn. 69 angeführte Literatur; verfassungsrechtliche Bedenken wegen der Selbstverwaltungsgarantie vor allem bei Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 720

Sicherung der Verfassungsinstitute in Frankreich allgemein nicht die Bedeutung zugemessen wird wie in der Bundesrepublik. So ist dort jeglicher Änderung allein die republikanische Staatsform entzogen. Dagegen könnte die Selbstverwaltung der Gemeinden, wie auch die anderen Verfassungseinrichtungen, durch eine Dreifünftel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen in den beiden Kammern der Volksvertretung in ihrem Wesen verändert oder gar abgeschafft werden.¹⁾

In der Bundesrepublik beruht demgegenüber die kommunale Selbstverwaltung auf einer unabdingbaren Verfassungsentscheidung. Zwar gehört Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu den Bestimmungen, die nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht geändert werden dürfen; doch sind der Bund und die Länder auf Grund ihrer Verpflichtung, den Grundsätzen eines demokratischen Staates zu entsprechen, an die Erhaltung der Prinzipien der Selbstverwaltung gebunden.²⁾

Die weniger wirksame Bestandsgarantie für die "libre administration" braucht aber nicht eine entsprechend größere Abhängigkeit der französischen Gemeinden von der Staatsverwaltung zur Folge zu haben; denn nicht diese sondern der Gesetzgeber bestimmt den wesentlichen Inhalt der kommunalen Freiheiten.

In ihren unbestrittenen materiellen Eigenschaften weist die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in den Vergleichsländern soviel Übereinstimmungen auf, daß man sie in wesentlichen Beziehungen gleichsetzen kann.

1) Vgl. Art. 89 Abs. 5 Const.; dazu Lottig S. 59 f.

2) Vgl. Gönnerwein S. 28 Fußn. 2. Die rhpf.Verf., Art. 129 Abs. 2, verbietet ausdrücklich Verfassungsänderungen dieser Art.

Einfluß auf die Bewertung dieser Eigenschaften mögen die unterschiedlichen Anschauungen über die ursprüngliche Berechtigung der Selbstverwaltung haben: Das französische Recht versteht die Selbstverwaltung als einen aus der Staatsgewalt ausgegliederten Machtbereich, der auf die kommunale Autorität übertragen worden ist.¹⁾ In der Bundesrepublik sind die Vorstellungen darüber geteilt. Während die einen die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften als "mittelbare Staatsverwaltung" betrachten²⁾ und in den Gemeinden den "verlängerten Arm des Staates" sehen³⁾, sehen die anderen in ihr nicht nur ein Stück "ausgegliederter Staatsgewalt"; vielmehr stehe den Gemeinden die Selbstverwaltung als echtes Naturrecht, also als ein vorstaatliches Recht, zu.⁴⁾ In diesem Sinne hat auch der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz⁵⁾ das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung ausgelegt. Im französischen Recht war die Auffassung von der "pouvoir municipal" als einem natürlichen Recht nur bis zum Ende der Revolutionszeit herrschend.⁶⁾

-
- 1) Waline Nr. 480. Diese Auffassung macht die Bevorzugung des Begriffs "décentralisation" verständlich.
- 2) so z.B. Forsthoff S. 437 ff. insbes. S. 444 f., Wolff, § 86 VIII, S. 161
- 3) Maunz/Dürig zu Art. 19 Abs. 3 Randnr. 38
- 4) So Gönnerwein S. 42, Pagenkopf S. 223, Süsterhenn/Schäfer S. 219
- 5) v. 10.12.1947, rhpf.VerwBl. 1948 S. 221
- 6) Vgl. Hatschek, Selbstverwaltung, S. 56, Jellinek S. 644

Erkennt man an, daß die Selbstverwaltung das Wesen der Kommunalverwaltung entscheidend prägt, dann erscheint es in einem Vergleich, in dem die verschiedenen ausländischen Typen der Kommunalverwaltung allgemein derjenigen in der Bundesrepublik gegenübergestellt werden, nicht gerechtfertigt, daß Frankreich zu den Ländern mit abweichender, während gleichzeitig England zu den Ländern mit ähnlicher Kommunal-"verfassung"¹⁾ gerechnet wird.²⁾

Das englische "local government" ist zwar im 19. Jahrhundert Vorbild für eine Reorganisation der deutschen Gemeindeverwaltung gewesen. Doch darf dieser Begriff dem der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland auch nicht annähernd gleichgesetzt werden; im englischen Recht wird nämlich darunter die staatliche Verwaltung auf örtlicher Ebene verstanden, die einzige Art, in der die englischen Gemeinden verwaltet werden. Auch das englische "selfgovernment" darf daher nicht mit "Selbstverwaltung" übersetzt werden, ohne Mißverständnisse hervorzurufen. Es bedeutet die Wahrnehmung sowohl der zentralen als auch der lokalen Staatsverwaltung durch das Volk selbst und ist also in ganz anderer Weise als bei

1) Diesen Begriff wählt Goetz, Die ausländischen Gemeinden, S. 597 ff., obwohl er als Kriterium für abweichend und ähnlich gestaltete Kommunalverwaltungen im Verhältnis zur deutschen nicht auf die Organisation (, für die sich der Begriff Kommunalverfassung eingebürgert hat, vgl. oben S. 28,) sondern auf den Grad der Dezentralisation abstellt, S. 597.

2) So aber Goetz, aaO., der den Begriff "Dezentralisation" offenbar anders versteht als die französische Rechtswissenschaft. Goetz räumt (S. 598) ein, daß die englische Gemeindeverwaltung im übrigen nur wenig Ansatzpunkte für einen Vergleich mit Deutschland bietet.

uns ein Attribut der örtlichen Verwaltung.¹⁾

Solche Wesensunterschiede in den Grundbegriffen der Kommunalverwaltung erschweren auch häufig einen Vergleich zwischen den zum jeweiligen System gehörenden weiteren Einrichtungen und Regelungen, da diese nur im Zusammenhang mit jenem verständlich sind. Ein Beweis dafür ist die als mißglückt zu betrachtende ²⁾ Übernahme der englischen Einrichtung der Finanzsperre in das deutsche Kommunalrecht ³⁾.

Die demgegenüber zwischen Frankreich und Deutschland festgestellte Verwandtschaft in der kommunalen Selbstverwaltung als Verfassungsinstitut besagt indes nicht, daß sie auch tatsächlich in demselben Umfang auf die Kommunen angewandt wird. Detton ⁴⁾ beklagt, daß die Dezentralisation viel weniger verwirklicht ist, als es nach den Gesetzestexten den Anschein habe. In der französischen Rechtslehre wird die eigene Kommunalverwaltung auch als "décentralisation tempérée"⁵⁾ oder "canalisée"⁶⁾ bezeichnet.

Um zeigen zu können, wie weit in der Praxis die Selbstverwaltung in den Vergleichsländern übereinstimmt oder unterschiedlich ausgeübt wird, reicht die im folgenden vorzunehmende Betrachtung

1) Zum vorigen Goetz, Die englische Gemeinde, S. 3 ff., Schüle S. 6 ff.

2) vgl. das Ergebnis bei Fedtke S. 167 ff.

3) § 126 schlhol.GO, § 23 nrw.FinanzausgleichsG v. 24.1.1961 (GVBl. S. 124)

4) S. 65

5) de Laubadère S. 112

6) Zitat bei Chapman S. 149, das allerdings vor den Reformen "portant mesures de décentralisation" (vgl. die zitierte ord. Nr. 33 v. 5.1. 1959) geäußert worden ist.

der Verwaltungsorganisation allein nicht aus. Dafür wäre auch eine Untersuchung der bestehenden Einzelregelungen insbesondere über die Staatsaufsicht und das Finanzwesen erforderlich. So hält beispielsweise Gönnerwein ¹⁾ die nach Art. 41 des französischen Kommunalverwaltungsgesetzes bestehende Pflicht zur Vorlage sämtlicher Gemeinderatsbeschlüsse bei der staatlichen Aufsichtsbehörde mit den in der Bundesrepublik herrschenden Vorstellungen über die Selbstverwaltung für nicht vereinbar. ²⁾ Zwar wird auch hier zugunsten des Gemeinwohls immer häufiger eine straffere Eingliederung der Gemeindeverwaltung in den Staatsaufbau gefordert, die mit der richtig verstandenen Selbstverwaltung als durchaus in Einklang stehend bezeichnet wird, ³⁾ doch scheint die stärkere Betonung eines dem kommunalen Leben übergeordneten Staatsinteresses in der französischen Rechtspraxis selbstverständlicher durchsetzbar zu sein. Gerade hierin dürfte sich wohl die oben erwähnte unterschiedliche Anschauung über die ursprüngliche

1) S. 30

2) Wenn Gönnerwein, aaO., darin aber eine "Vormundschaft nach privatrechtlichen Gesichtspunkten" sieht, so erscheint das als wohl zu weit gehend, da diese Regelung nur die Art und Weise ist, in welchem die Aufsichtsbehörde die ihr auch bei uns zustehende Kontrolle der Rechtmäßigkeit (wenn gesetzlich vorgesehen auch der Zweckmäßigkeit) auszuüben hat. Vgl. Morgand Nr. 246 zu Art. 41 Cac.

3) vgl. z.B. Hettlage, in: Ordnung als Ziel, S. 111 ff., Weber, Der Staat in der unteren Verwaltungsinstantz, S. 34, bezogen insbes. auf die Kreisverwaltung

Berechtigung der Selbstverwaltung auswirken.¹⁾

Wenn auch in den Vergleichsländern die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung von dem durch die Verfassungen vorausgesetzten Ideal verschieden weit entfernt ist ²⁾: Die vielfältige Übereinstimmung in dem als verbindlich anerkannten Grundsystem, - in das die Kommunalverfassungen der beiden Nachbarländer eingebettet sind -, bietet bereits eine breite gemeinsame Basis für den weiteren Vergleich.

-
- 1) Entsprechend Forsthoff, S. 500, über die französische Selbstverwaltung, die er als "regional begrenzten Unterfall demokratischer Staatsgestaltung" bezeichnet: Die "volonté générale" tendiere zum Zentralismus.
 - 2) Daß auch in der deutschen Praxis der Kommunalverwaltung Einschränkungen des klassischen Verfassungsideals geduldet werden, ist nicht zweifelhaft; in diesem Sinne z.B. Becker, aaO., S. 729 f., Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 58 ff..

C. Die Verwaltungsorganisation in den Gemeinden der Vergleichsländer

Nach Art. 15 Cac. setzt sich der "corps municipal" einer jeden Gemeinde aus dem "conseil municipal", dem "maire" und einem oder mehreren "adjoints" zusammen. Es handelt sich hierbei, wie in der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung (§ 28 Abs. 1), um die beiden für die Bürgermeisterverfassung typischen Gemeindeorgane, das kollektive Beschlufsorgan und das Exekutivorgan mit seinen Vertretern.

I. Die Gemeindevertretung

1.) Zusammensetzung des Rates und Stellung seiner Mitglieder

a) Zahl der Ratsmitglieder

Die Zahl der Mitglieder im Conseil beträgt in Gemeinden bis zu 100 Einwohnern neun und steigt in ungeraden Zahlen bis auf 37 in Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohnern, Art. 16 Abs. 1 Cac.

Gegenüber § 29 GO fällt zunächst auf, daß die Zahl der Ratsmitglieder in Frankreich schon von einer verhältnismäßig niedrigen Einwohnerzahl an gleich bleibt. In Rheinland-Pfalz findet die Steigerungsquote erst mit 51 Ratsherren für Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern ihre Grenze.¹⁾ So unterschiedlich große Städte wie Toulouse und

1) Neben Ludwigshafen überschreiten nur zwei Städte, Koblenz und Mainz, nicht wesentlich diese Einwohnerzahl.

Poitiers ¹⁾ sind jeweils auf eine 37-köpfige Ratsversammlung beschränkt. Dieser Umstand führt dazu, daß in den französischen Großstädten die Zahl der Ratsherren nicht für ausreichend gehalten wird, alle anfallenden Aufgaben befriedigend zu erfüllen, insbesondere genügend Ausschüsse zu bilden. ²⁾

In Frankreich verschiebt sich die Verhältniszahl zwischen Ratsmitgliedern und Einwohnern wesentlich günstiger für die kleineren Gemeinden als im Rheinland: Dort kommen in Gemeinden mit 100.000 Einwohnern ein Ratsherr auf ca. 2.700, in Gemeinden mit 100 Einwohnern einer auf 10; hier ist das entsprechende Verhältnis eins zu 2.000 und eins zu 30.

- Dieser Tatsache kommt in Frankreich besondere politische Bedeutung zu; denn die Gemeinderäte sind dazu berufen, an der Wahl der Senatoren für die Nationalversammlung mitzuwirken. ³⁾ Über 90 % aller französischen Gemeinderatsmitglieder werden aber von etwa 50 % der Gemeindewähler in ihr Amt berufen. Dieser Teil hinwiederum macht im wesentlichen die Landbevölkerung aus (sie wohnen in Orten mit weniger als 4.000 Ein-

1) mit 330.000 bzw. 61.000 Einwohnern (vgl. The Europa Year Book 1966, Vol. I, S. 506)

2) Vgl. Chapman S. 39

3) Die gesetzliche Grundlage findet sich in Art. 24. Abs. 2 Const. und in Art. L. 279 ff. des Code électoral. Bis zur Verfassungsänderung vom 6.11.1962 wirkten die Gemeinderäte auch noch bei der Wahl des Präsidenten der Republik mit; vgl. Art. 6 a.F. der Const..

wohnern).¹⁾ -

Weiterhin soll auf eine äußerliche Übereinstimmung, die sich in den beiden Vergleichsländern aber verschieden auswirkt, hingewiesen werden nämlich, daß der Rat einer jeden Gemeinde sich aus einer ungeraden Zahl von Mitgliedern zusammensetzt. Dieses Prinzip ist in Frankreich erst seit 1953 ²⁾ lückenlos eingeführt, und zwar aus der Erfahrung heraus, daß eine gerade Zahl von Ratsmitgliedern bei den Abstimmungen die Gefahr der Stimmengleichheit mit sich bringt. Daher war früher die Arbeitsfähigkeit von solchen Gemeindeverwaltungen häufig ernsthaft gefährdet, in denen der Rat in zwei gleich starke (politische) Lager gespalten war.³⁾

Dieselbe Begründung für die gleichartige Regelung in Rheinland-Pfalz ist nicht vertretbar. Ausschlaggebend dafür ist die Stellung des Bürgermeisters, dem in beiden Ländern das Stimmrecht gebührt (in seiner Vertretung einem Beigeordneten). Während er nach Art. 58 Cac. aber von Gesetzes wegen Mitglied der Ratsversammlung ist (ebenso wie die Adjunkten), braucht er es nach der rhpf. GO nicht zu sein und ist es auch in größeren Orten gewöhnlich nicht ⁴⁾. Der in seiner Vertretung vorsitzende Beigeordnete darf es in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sogar nicht sein,

1) Vgl. als Berechnungsgrundlage § 16 Cac; auch Chapman S. 38 f., der auf Grund von mittlerweile überholten Gesetzesvorschriften von leicht abweichenden Werten ausgeht.

2) Loi v. 28.7. (JO S. 6654).
Wie ursprünglich in Frankreich war eine gerade Mitgliederzahl auch lange im Rheinland die gesetzliche; vgl. § 47 rhein.GO v. 1845 und § 11 rhein.GO v. 1856.

3) Morgand Nr. 35, Waline Nr. 510

4) Gönnerwein S. 281

§ 48 Abs. 2 GO. Sieht man von den besonderen Fällen ab, in denen das Stimmrecht des Vorsitzenden ruht,¹⁾ so kommt dessen Stimme bei jedem Ratsbeschluß hinzu. Die Zahl der Abstimmenden ist also zumindest in den Städten regelmäßig eine gerade.

b) Wahlen zum Gemeinderat

Die Ratsmitglieder werden in Frankreich und Rheinland-Pfalz von den Einwohnern unmittelbar für die ganze Gemeinde gewählt.²⁾

Dieser gemeinsame Grundsatz ist in Frankreich durchbrochen, indem Gemeinden mit verschiedenen geschlossenen Ortsteilen ("plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées") die Möglichkeit gegeben wird, diese zu selbständigen Wahlbezirken zu machen.³⁾ Jeder Ortsteil wählt dann im Verhältnis zur Gesamteinwohnerschaft seine eigenen Vertreter - es müssen mindestens zwei auf ihn entfallen - in den Gemeinderat. Diese Sonderregelung soll verhindern, daß eigenständige Wohngebiete durch keinen Vertreter im Rat vertreten sind.⁴⁾ Die durch die kommunalen Aufsichtsbehörden zu genehmigende Bildung solcher Wahlbezirke ist seit 1947⁵⁾ an strenge Voraussetzungen gebunden, da sie früher häufig mit dem einzigen Ziel beantragt wurden, einer bestimmten (politischen) Partei zum Erfolg zu verhelfen.⁶⁾

Die beschriebenen sections électorales haben

1) vgl. §§ 37 Abs. 3, 110 Abs. 3 GO

2) Art. L. 254 C.él.; § 32 GO iVm. § 9 KWG

3) Art. L. 254 Abs. 2 C.él.

4) Rivero Nr. 382

5) Loi v. 5.9. (JO. S. 8896). Wahlbezirke sind jetzt nur noch in Gemeinden bis zu 30.000 Einwohnern zulässig, Art. L. 254 Abs. 3 C.él..

6) Rivero Nr. 382

nichts mit der in Rheinland-Pfalz möglichen Einteilung größerer Gemeinden in Stimmbezirke zu tun; ihre Aufgabe ist es lediglich, die technische Durchführung der Wahlen zu erleichtern.¹⁾

In Frankreich ist jeder volljährige Gemeindegewohner zur Teilnahme an den Wahlen für die Ratsversammlungen berechtigt, Art. L. 2 C.él.. In Rheinland-Pfalz muß man dafür Bürger sein, § 1 KWG, ein mit Rechten und Pflichten verbundener Status, der dem französischen Kommunalrecht nicht bekannt ist.²⁾

Nach §§ 1, 5 Abs. 1 GO können nur Bürger der Gemeinde in den Rat gewählt werden. Gemäß Art. L. 228 C.él. kann der Conseil municipal zu einem Viertel sogar aus Personen bestehen, die nur durch die Zahlung von Steuern mit der Gemeinde in Beziehung stehen (conseillers forains).³⁾ An die Zahlung von Grund-, Mobiliar- oder Patentsteuer wird unwiderleglich die Vermutung eines ausreichenden Interesses an den Gemeindeangelegenheiten geknüpft.⁴⁾ Die Vorschrift des Art. L. 238 Abs. 1

1) Vorgesehen in § 10 KWG; dazu Gönnerwein S. 396. Demselben Anliegen wie die französischen Wahlen nach "sections" dienen die "unechten Teilortswahlen", die in Baden-Württemberg durch Hauptsatzung eingeführt werden können. Danach müssen die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke besetzt sein; vgl. § 27 bad-würt.GO.

2) Vgl. Anik, Rev. adm. 1952 S. 314

3) Eine ähnliche Bestimmung fand sich auch in § 36 rhein.GO v. 1845.

4) Vgl. Waline Nr. 523

C.él., wonach niemand Mitglied mehrerer Gemeinderäte sein darf, erübrigt sich nach rheinland-pfälzischem Recht, da man Bürger nur in einer Gemeinde sein kann, (vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 GO).

Beide kommunalen Wahlgesetze sehen zudem Beschränkungen der Wählbarkeit vor, die sich auf persönliche Eigenschaften beziehen. Neben charakterlich ungeeigneten Personen ¹⁾ kann Bewerber für den Rat nicht sein, wer auf Grund seiner Amtsstellung in naher Beziehung zur betreffenden Gemeindeverwaltung steht ²⁾.

Ein nur für Frankreich ³⁾ gültiges Wählbarkeitshindernis besteht in dem grundsätzlichen Verbot, daß nahe Familienangehörige nicht Mitglieder desselben Gemeinderats sein dürfen, Art. L. 38 Abs. 5 C.él.. Hiervon wird eine Ausnahme für Ortschaften bis zu 500 Einwohnern zugelassen, weil in ihnen andernfalls die gesetzliche Zahl von Ratsmitgliedern mangels geeigneter Bewerber nicht immer aufgestellt werden könnte. ⁴⁾

1) Art. L. 230 C.él.; § 5 KWG

2) im wesentlichen die Angehörigen der kommunalen Aufsichtsbehörden und Arbeitnehmer der Gemeinde, § 5 a KWG; Art. L. 231 C.él.. In letztgenannter Vorschrift werden zudem die Richter der wichtigsten Zweige der Gerichtsbarkeit aufgeführt. In Deutschland wäre der Landesgesetzgeber nicht befugt, das Richteramt für unvereinbar mit der Zugehörigkeit zur Gemeindevertretung zu erklären; Schmidt-Räntsch, Randnr. 6 zu § 4 u. Randnr. 2 zu § 36

3) allerdings auch vom Saarland nach der letzten französischen Besatzung beibehalten; vgl. § 18 saarl.KWG v. 9.2.1960 (SaBl. S. 399)

4) In der gegenwärtigen Wahlperiode gibt es Kleingemeinden, in denen die Ratsversammlung ausschließlich aus Mitgliedern derselben Familie bestehen; siehe "Le Monde" v. 16.3.1965 S. 7

Das Verfahren bei der Wahl zu den Gemeinderäten wird in Frankreich heute einheitlich vom Mehrheitswahlrecht beherrscht.¹⁾

Vor den Reformen der letzten Jahre ²⁾ galt in Gemeinden mit mehr als 9.000 (zuletzt 120.000) Einwohnern ein Verhältniswahlrecht. Es gab den Wählern die Möglichkeit, Kandidaten verschiedener Listen einen Sitz in der Gemeindevertretung zu verschaffen.³⁾ Mit diesem Wahlmodus sind schlechte Erfahrungen gemacht worden: Da gerade in den größeren Gemeinden die Wahlen einen politischen Charakter tragen, stellten sich die Parteien nach Listen getrennt, so daß die Ratsversammlung in viele Fraktionen zersplittert wurde, die sich bekämpften und notwendige Verwaltungsentscheidungen häufig unmöglich machten. Das führte vielfach zur Auflösung des Rates und zu Neuwahlen, von denen man vergeblich eine stabile Mehrheit erhoffte.⁴⁾

Das neue Mehrheitswahlverfahren ist diesem Übelstand wirkungsvoll begegnet: Die eingereichten Listen müssen vollständig sein, d.h. ebenso viele Bewerber enthalten, wie Sitze im Rat zu vergeben sind. (Nur in Gemeinden mit weniger als 2.500 Einwohnern sind unvollständige Listen und sogar Einzel-

1) Art. L. 252 ff. u. 260 ff. C.él., mit gewissen Unterschieden für Gemeinden mit mehr oder weniger als 30.000 Einwohnern.

2) Die alte Regelung idF. der loi v. 5.9.1947 (J.O. S. 9118) ist durch die ord. Nr. 231 v. 4.2.1959 (J.O. S. 1686) und die loi v. 27.6.1964 (J.O. S. 5635) aufgehoben worden.

3) Dazu Chapman S. 35 f., Waline Nr. 526

4) Zum vorigen Waline Nr. 526

bewerbungen erlaubt.) Beim ersten Durchgang ist die Liste gewählt, auf welche die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen und gleichzeitig mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten entfallen. Beim zweiten Wahlgang, für den die Listen nicht verändert werden dürfen, genügt die relative Mehrheit. Dieses System betont die Persönlichkeit der Kandidaten und fördert eine homogene Vertretung.¹⁾

Rheinland-Pfalz hat sich für ein reines Verhältniswahlrecht entschieden.²⁾ Nur subsidiär kann Mehrheitswahl stattfinden³⁾. Bei diesem System können die Bewerber aller aufgestellten Listen berücksichtigt werden. Es begünstigt daher die Bildung von Wählergruppen. Um zu vielen Parteien den Einzug in die Gemeindevertretung zu verwehren, ist die Fünf-Prozent-Klausel eingeführt worden.

c) Amtszeit und Neuwahl des Rates

Die Amtszeit des Gemeinderats in Frankreich läuft nach sechs, die des Rates im Geltungsreich der Bürgermeisterverfassung nach fünf Jahren ab.⁴⁾ Die lange Amtsdauer nach französi-

1) Duverger S. 225 f., Rivero Nr. 382

2) Vgl. zum folgenden §§ 35-37 KWG

3) wenn nur ein oder überhaupt kein Wahlvorschlag eingereicht wird, § 21 KWG.

4) Art. L. 227 C.él.; § 32 Abs. 1 GO

schem Recht - auch sie ist wie die Mehrheitswahl dazu geeignet, einen Stabilitätsfaktor in der Gemeindeverwaltung zu bilden - wird auch in Deutschland mit demokratischen Grundsätzen noch für vereinbar gehalten ¹⁾.

Werden zwischenzeitlich Neuwahlen nötig, so endet sowohl nach Art. L. 227 C.él. als auch nach § 32 Abs. 2 GO die Amtszeit des neuen Rates mit dem Ablauf der Wahlperiode, die allgemein für die Gemeinderäte des gesamten Landes bestimmt ist. Zu dem letztgenannten Termin werden sämtliche Ratsmitglieder neu gewählt, auch wenn einige von ihnen - durch örtliche Zusatzwahl bzw. Nachrücken als Ersatzleute - erst später ihr Amt angetreten hatten.²⁾

Innerhalb einer laufenden Wahlperiode gibt es Wahlen nur dann, wenn die Arbeitsfähigkeit der Ratsversammlung nicht mehr gewährleistet ist. Vollständige Neuwahlen finden selbstverständlich im Anschluß an eine Auflösung des gesamten Rates statt, (zu der in beiden Ländern auch der Staat im Rahmen der Aufsicht berechtigt ist ³⁾). Daneben sieht das französische Recht Ergänzungswahlen vor nämlich dann, wenn bei einer notwendig werdenden Neuwahl des Maire der Conseil municipal nicht vollzählig ist, im übrigen, wenn mindestens ein Drittel der Conseillers ausgeschieden ist; in dem Jahr vor allgemeinen Wahlen reicht erst der Verlust der Hälfte der Mitglieder aus.⁴⁾

1) vgl. Bayr. VerfGH v. 25.7.1961, DöV. 1961, S. 867

2) Wie Art. 17 der loi v. 21.3.1831 (Sir. S. 107) sah auch § 49 rhein.GO v. 1845 vor, daß alle drei Jahre die Hälfte der Gemeindeverordneten neugewählt wurde; so auch heute noch § 30 badWürt.GO

3) vgl. Art. 20 Abs. 1 Cac.; § 129 GO

4) Art. 59 Abs. 2 Cac.; Art. L. 258, 270 C.él.

In Rheinland-Pfalz sind Zusatzwahlen unbekannt. Da nach dem Kommunalwahlgesetz (vgl. § 39) Reservelisten aufgestellt werden, können die Gemeinden gewöhnlich auf Ersatzleute zurückgreifen. Erst wenn der Rat mehr als die Hälfte der Zahl seiner vorgeschriebenen Mitglieder verloren hat und Ersatzleute nicht mehr vorhanden sind, findet für den Rest der Wahlzeit eine Neuwahl der Gemeindevertretung statt, § 32 Abs. 2 GO.

Werden in einer französischen Gemeinde während der laufenden Wahlperiode Neuwahlen notwendig, so sieht die Loi municipale die Überbrückung der Zeit, in der die Ratssitze vakant sind, - sie darf grundsätzlich nicht länger als zwei Monate andauern -, die Einsetzung einer Sonderdelegation (délégation speciale) durch die Aufsichtsbehörde vor.¹⁾ Sie ist innerhalb von acht Tagen zu erneuern und setzt sich je nach der Größe der betroffenen Gemeinde aus drei bis sieben Mitgliedern zusammen. Wegen ihrer Sachkenntnis ist es zulässig, daß dazu auch Mitglieder der ehemaligen Ratsversammlung bestimmt werden.²⁾ Die Delegation wählt sich selbst einen Präsidenten und hat die Befugnis, alle diejenigen Aufgaben selbständig wahrzunehmen, die dazu dienen, die Funktionsfähigkeit der Gemeindeverwaltung zu erhalten.

Die Einsetzung eines solchen kollektiven Beschlußorgans zeigt, daß der französische Gesetz-

1) Vgl. dazu Art. 19, 20 Cac.

2) CE v. 17.6.1931, Boittet, Leb. S. 640

geber bemüht war, während einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit der Gemeindevertretung die Verwaltung durch die Gemeinde selbst nur soweit, als es der Notfall erfordert, zu beschränken.¹⁾ Obwohl in Rheinland-Pfalz erst drei Monate nach einer Auflösung des Gemeinderates Neuwahlen stattzufinden haben, ist die Einsetzung einer Sonderkommission für die Zwischenzeit nicht vorgesehen. Selbst die nach § 127 GO mögliche Bestellung eines Beauftragten gilt nicht für diesen Fall.²⁾

- Eine *délégation spéciale* kann auch an Stelle der von den Bürgern gewählten Vertretung mit der Verwaltung der Gemeinde beauftragt werden, wenn in Kriegszeiten der Rat von seinen Funktionen suspendiert ist; hierzu ist der Staat für die Dauer der Feindseligkeiten aus Gründen der *ordre public* befugt³⁾. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß vorwiegend aus Anlaß des zweiten Weltkrieges noch weitere Vorschriften in das französische Kommunalgesetz aufgenommen worden sind, die für Zeiten des nationalen Notstandes allgemeine Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung vorsehen.⁴⁾ -

1) Vgl. auch Morgand Nr. 54

2) Ob gegebenenfalls dennoch auf diese Vorschrift zurückgegriffen werden würde, ist unklar. Bisher ist in Rheinland-Pfalz von der Bestellung eines Beauftragten noch nicht Gebrauch gemacht worden; vgl. Salzmann/Schunck, Erl. 3 zu § 127, S. 449

3) Art. 38 Cac.

4) Vgl. Art. 26 Abs. 3 u. 4; 71, 74 (eingefügt durch décret - loi v. 26.9.1939, J.O. S. 11770)

d) Rechtsstellung der Ratsmitglieder

Niemand ist verpflichtet, das Amt als Ratsmitglied zu übernehmen; das ist im Selbstverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz ausdrücklich ausgesprochen.¹⁾ Aus dieser Bestimmung wird für das rheinland-pfälzische Ratsmitglied zudem das Recht hergeleitet, jederzeit sein bereits ausgeübtes Mandat wieder niederzulegen.²⁾ Nach französischer Auffassung kann der Conseiller durch einseitige Verzichtserklärung ebenfalls rechtswirksam zurücktreten (*démission volontaire*).³⁾

Die Mitgliedschaft im Gemeinderat kann in beiden Vergleichsländern während der Amtsperiode zudem durch Ausschluß (*démission d'office*) ihr Ende finden.

Die zwangsweise Demission hat in Frankreich zu erfolgen einmal, wenn ein Fall der Unwählbarkeit eintritt, Art. L. 236 C.él.. Damit sollen insbesondere solche Mitglieder ausgeschlossen werden, die wegen strafrechtlicher Verfehlungen die erforderliche Unbescholtenheit für die Mitarbeit an öffentlichen Angelegenheiten verwirkt haben. Zum anderen ist ein Conseiller auszuscheiden, der sich weigert, eine ihm vom Gesetz übertragene Aufgabe zu erfüllen, Art. 37 Cac..

1) § 19 Abs. 2 GO. In Frankreich verhält es sich mangels besonderer Vorschrift ebenso; vgl. auch Fußn. 3)

2) Vgl. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 30, S. 162. § 31 Abs. 3 saarl.GO sieht ein Rücktrittsrecht ausdrücklich vor.

3) So CE v. 9.2.1944, Chordi, Leb. S. 51

Nach Morgand ¹⁾ sollen hiermit nur solche Aufgaben gemeint sein, die der Maire zu seiner eigenen Entlastung (gemäß Art. 64-66 Cac.) einzelnen Ratsmitgliedern zur Ausführung übertragen kann, so daß von dieser Sanktion nicht Verfehlungen bei der allgemeinen Ausübung des Mandats erfaßt werden. Drittens kann ein Conseiller seines Amtes wegen Pflichtversäumnis für verlustig erklärt werden, der in drei aufeinanderfolgenden Ratssitzungen ohne ausreichende Entschuldigung fehlt.²⁾

Während in allen obligatorischen Fällen von "démission d'office" der Präfekt als Aufsichtsbehörde über die Gemeinde das Entscheidungsrecht hat, wird für den letzterwähnten Fall der Ratsversammlung das Recht zugesprochen, über die Berechtigung der Entschuldigungsgründe zu befinden. Der Präfekt hat gegebenenfalls den Ausschluß auszusprechen, ohne daß ihm ein Ermessensspielraum zusteht.³⁾ Dagegen hat der Conseil d'Etat in einer alten bisher nicht anders beurteilten Entscheidung ⁴⁾ ausgesprochen, daß ein drei- oder viermaliges Fehlen eines Conseiller nicht zu dessen Ausschluß führen kann, wenn dieser bei der fünften Sitzung erscheint, ohne daß sein früheres Fehlen bis dahin beanstandet worden ist. Es zeigt sich somit, daß die Anwendbarkeit

1) Nr. 228

2) Art. 36 Cac.. Diese schon alte französische Vorschrift (vgl. Art. 26 der loi v. 1831, Sir. S. 107) war inhaltsgleich als § 70 in die rhein.GO v. 1845 übernommen worden.

3) Morgand Nr. 212

4) v. 22.7.1839, Chénérailles, zit. nach Morgand Nr. 209

dieser Sanktion gegen den Säumigen völlig im Belieben des Rates steht.

Das rheinland-pfälzische Selbstverwaltungsgesetz sieht (in § 33 GO) zwei Fälle des Ausschlusses aus der Gemeindevertretung vor. Zunächst findet sich der Fall wieder, in dem ein Ratsmitglied durch eine erhebliche strafbare Handlung die für seine Stellung erforderliche Unbescholtenheit verwirkt hat. Dabei handelt es sich hier aber nur um eine Kannvorschrift. Ein zwingender Ausschlußgrund ist die Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. In Frankreich wäre eine "démission d'office" wegen Bekämpfung der staatlichen Ordnung nur denkbar, wenn ein richterliches Urteil für solches Verhalten erlassen worden wäre; es wäre dann nämlich der besagte Ausschlußgrund der nachträglichen Unwählbarkeit wegen Vorbestrafung eingetreten.

Es fällt auf, daß nach der Gemeindeordnung der Gemeinderat in jedem Fall selbständig über die Ausschließung Beschluß faßt, ohne auch nur von einer Mitwirkung der Aufsichtsbehörde abhängig zu sein.¹⁾ Nach französischem Gemeinde-recht ist dazu (sieht man vom Fall des mehrmaligen Fehlens bei Sitzungen ab ²⁾) ausschließlich der Präfekt befugt. Disziplinarische Maßnahmen gegen die mit der Selbstverwaltung beauftragten Personen werden in Frankreich also als

1) Dem Betroffenen steht aber der Verwaltungsweg offen, § 33 Abs. 4 GO. Gleiches gilt in Frankreich; vgl. Art. L 263 C.él., 36 Abs. 1, 37 Abs. 4 Cac..

2) In Deutschland findet sich ein ähnlicher Ausschlußgrund in Art. 48 Abs. 3 bayr.GO.

ein Mittel der Staatsaufsicht betrachtet ¹⁾, während sie in Rheinland-Pfalz den Charakter gemeindlicher Selbstkontrolle haben.

Als eine Form der Selbstkontrolle stellt sich auch das Recht der rheinland-pfälzischen Gemeindevertretung dar, ein Ratsmitglied, das seine nach § 31 GO bestehende Schweige- oder Treuepflicht verletzt, mit einer Geldbuße zu belegen.²⁾ Der Code de l'administration communale gibt dem Conseil municipal vergleichbare Disziplinar Gewalt über seine Mitglieder nicht in die Hand.

Wer sich als Ratsmitglied der Kommunalverwaltung zur Verfügung stellt, hat seine Tätigkeit grundsätzlich unentgeltlich auszuüben. Wie schon die rheinische Gemeindeordnung von 1845 ³⁾ sieht das heutige Selbstverwaltungsgesetz jedoch die Gewährung einer Aufwandsentschädigung vor, die gewöhnlich in Pauschalsätzen bestimmt wird ⁴⁾.

In Frankreich wurde der Grundsatz der "gratuité des fonctions" bis vor wenigen Jahren gegenüber den Conseillers municipaux strikt durchgeführt. Erst seit 1952 ⁵⁾ kann ihnen für die Ausführung besonderer Aufträge (mandats spéciaux) eine Entschädigung gezahlt werden.

1) vgl. auch Rivero Nr. 393

2) Vgl. § 31 Abs. 3 iVm. § 21 Abs. 3 GO

3) nach § 69 zunächst in Form einer baren Auslagenerstattung

4) vgl. § 30 Abs. 3 GO iVm. § 23 DVO

5) auf Grund der loi v. 24.7. (J.O. S. 7515); jetzt Art. 85, 89-94 Cac.

Eine 1949 ¹⁾ in die Loi municipale eingefügte Vorschrift verpflichtet Arbeitgeber, ihren Arbeitnehmern, die Mitglieder des Municipalrates sind, die erforderliche Zeit für die Teilnahme an den Sitzungen zur Verfügung zu stellen.

Im rheinland-pfälzischen Selbstverwaltungsgesetz fehlt, wie auch in allen anderen westdeutschen Gemeindeordnungen, eine entsprechende Bestimmung. Die Frage, ob kommunalpolitisch tätigen Arbeitnehmern wegen ihres Ehrenamtes Kündigungsschutz zusteht, beschäftigte noch kürzlich die Rechtsprechung.²⁾ Das Gericht bejahte die Frage und stützte sich zur Begründung auf Art. 160 der Weimarer Reichsverfassung, der fortgeltendes Recht sei. Danach hat jeder Arbeitnehmer grundsätzlich Anspruch auf die zur Ausübung öffentlicher Ehrenämter nötige freie Zeit.

Die französische Regelung bestimmt gleichzeitig, daß der Arbeitgeber die wegen des Ehrenamtes arbeitsfreie Zeit nicht zu bezahlen brauche, dem Arbeitnehmer aber das Recht eingeräumt ist, die versäumte Arbeitszeit nachzuholen. Eine Aufwandsentschädigung für den Verdienstausschlag - wie in Rheinland-Pfalz vorgesehen ³⁾ - wird also nicht gewährt. Die geltende französische Regelung wird für undemokratisch gehalten, da sie der Übernahme eines Ratsmandates Schwierigkeiten

1) durch loi v. 2.8. (J.O. v. 7723); jetzt Art. 39 Cac.

2) das Landesarbeitsgericht in Hamm; vgl. "Die Welt" v. 8.3.1966 S. 4: "Ein Stadtverordneter wurde von seiner Firma fristlos entlassen".

3) vgl. z.B. § 23 Abs. 2 DVO zu § 30 rhpf.GO

in den Weg stellt.¹⁾

Zur Gestaltung der Aufwandsentschädigung für die Ratsmitglieder nach französischem Recht läßt sich allgemein feststellen, daß früher gültige Vorstellungen über das Ehrenamt in der Gemeindeverwaltung nur zögernd solchen weichen, die den Anforderungen einer demokratischen Ordnung genügen. Damit ist nicht vereinbar, daß die aktive Teilnahme am kommunalen Leben materielle Nachteile verursacht, wodurch wirtschaftlich abhängigen Bürgern der Zugang zu den Ehrenämtern erschwert wird.

2.) Arbeitsweise

a) Sitzungen

Nach alter französischer Regelung²⁾ gibt es feststehende ordentliche Sitzungsperioden, zu denen der Conseil municipal in seiner Gesamtheit zusammentritt. Sie finden im Februar, Mai, August und November mit je 15-tägiger Dauer statt, Art. 22 Abs. 1 u. 2 Cac.. Die der Feststellung des Budgets gewidmete Sitzungsperiode kann bis zu sechs Wochen ausgedehnt werden (Abs. 3 derselben Vorschrift). Der gesetzlichen Sitzungsdauer wird die Bedeutung einer Maximalgrenze zugemessen; in der Praxis beschränkt sie sich häufig auf eine eintägige Zusammenkunft.³⁾ Morgand⁴⁾ bemängelt, daß dieser starre mathematische Rahmen nicht mehr dem heutigen Rhythmus im gemeindlichen Leben gerecht wird.

1) Vgl. Morgand Nr. 234

2) so schon gemäß loi v. 5.5.1855, Art. 15 (Sir. S. 76)

3) Auby/Ducos-Ader S. 189

4) Nr. 71

Er ist daher vom Gesetzgeber mittlerweile auch aufgelockert worden. So darf jetzt nach Art. 23 Cac. der Maire die Ratsversammlung zusätzlich jedesmal dann einberufen, wenn er es für nötig hält. Auch ein Drittel der Ratsmitglieder kann die Abhaltung einer außerordentlichen Sitzung veranlassen.

§ 35 GO regelt die Zeiten für die Zusammenkünfte großzügiger. Diese Sollvorschrift sieht mindestens eine Sitzung im Monat vor, macht aber gleichzeitig zur Regel, daß der Bürgermeister den Rat nach Bedarf einzuberufen hat. Auch hiernach kann ein Drittel der Ratsmitglieder jederzeit die Abhaltung einer Sitzung verlangen.

Die französische Praxis bei der Einberufung von Ratssitzungen mag sich heute von der in Rheinland-Pfalz geübten nicht mehr unterscheiden. Die alte starre Regelung kann aber als Symptom dafür gewertet werden, daß der Gesetzgeber die Absicht verfolgt hatte, den Ablauf der Kommunalverwaltung im gesamten Staat bis ins Detail gleichmäßig und voraussehbar zu gestalten. Das wird noch deutlicher, wenn man hinzufügt, daß ursprünglich der Präfekt den Tag des Beginns der Sitzungsperiode festlegte und außerordentliche Sitzungen seiner Genehmigung bedurften.¹⁾

Die Einberufungsfrist zu den Ratssitzungen beträgt drei (Art. 24 Cac.) bzw. vier (§ 35 GO) Tage und kann nur in dringenden Ausnahmefällen verkürzt werden (ein voller Tag darf in Frankreich aber nicht unterschritten werden).

Die in der Regel öffentlich bekannt zu machen- den Einladungen müssen die Angabe der Tagesordnung enthalten, obwohl dies im Cac. nicht aus-

1) Vgl. Morgand Nr. 71 u. 72

drücklich vorgesehen ist.¹⁾ Doch soll der Beschluß über einen einzelnen Punkt, der nicht rechtzeitig auf die Tagesordnung gesetzt war, nicht zu dessen Nichtigkeit führen,²⁾ die nach Art. 42 Cac. für alle rechtswidrigen Beschlüsse angedroht ist. Deutsche Gerichte halten dagegen solche Ratsbeschlüsse für nichtig.³⁾ Dafür gibt aber § 35 Abs. 4 GO die Möglichkeit, mit Zweidrittel-Mehrheit die Beratung dringender Angelegenheiten zu beschließen, die nicht auf der Tagesordnung stehen.

Die Sitzungen des Rats sind regelmäßig öffentlich, Art. 30 Cac.; § 36 GO. Von Termin und Verhandlungspunkten erhält die Einwohnerschaft durch öffentliche Bekanntmachung Kenntnis.

Die Öffentlichkeit der Ratsversammlungen, schon in der rheinischen Städteordnung von 1856⁴⁾ eine Selbstverständlichkeit, war in Frankreich bis zu ihrer jetzt noch gültigen Gestaltung in der Loi municipale von 1884 stark umstritten. In den Beratungen zu diesem Gesetz⁵⁾ wurde zwischen "nicht öffentlich", "öffentlich innerhalb

1) § 35 GO; Art. 24 Cac. und dazu die ständige Rechtsprechung des CE, z.B. v. 11.6.1948, Serre, Leb. S. 262 und v. 29.1.1954, Laurent, Leb. S. 61

2) so CE v. 19.6.1959, Binet, AJDA 1959 S. 364

3) Z.B. hess.VGH v. 22.6.1951, 1. Bd., S. 44 f.. Diese Entscheidung wird auch für Rheinland-Pfalz für verbindlich gehalten; vgl. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 35, S. 174.

4) § 42

5) Sitzungen der Abgeordnetenversammlung v. 12.5.1877, 6.2. u. 6.7.1883, des Senats v. 7./8.2. u. 28.3.1884 (auszugsweise wiedergegeben bei Morgand Nr. 162)

einer Sitzungsperiode, für die der Rat dies ausdrücklich beschließt" und "die Sitzungen sind öffentlich, die Abstimmungen erfolgen unter Ausschluß der Öffentlichkeit" lange gestritten. Die Fassung des Art. 30 enthält einen Kompromiß; denn nach seinem Abs. 2 kann der Conseil municipal auf Antrag des Vorsitzenden oder von drei Mitgliedern jederzeit eine nicht-öffentliche Sitzung beschließen. "Mag es dem Geist des Gesetzes auch nicht entsprechen", so kann doch der Rat nicht daran gehindert werden, alle seine Sitzungen geschlossen abzuhalten.¹⁾

Damit nach § 36 GO die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden darf, muß "ein sachlicher, dem Sinn und Zweck der Bestimmung entsprechender Grund vorliegen", also "wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen einzelner erfordern"²⁾. Außerdem ist der Ausschluß im Einzelfall nur zulässig, wenn sich zwei Drittel der anwesenden Ratsmitglieder dafür aussprechen.

b) Vorsitz

Den Vorsitz in der Gemeindevertretung führt der Bürgermeister. In seiner Vertretung führen ihn die Beigeordneten in der Reihenfolge ihrer Vertretungsbefugnis. Bei Verhinderung des Bürgermeisters und (des) der Beigeordneten wählt die Gemeindevertretung ein Ratsmitglied als Vorsitzenden. Insoweit stimmen die Vorschriften in den

1) So Morgand Nr. 164. Vgl. auch CE v. 19.6.1959, Binet, AJDA 1959 S. 364

2) Salzmann/Schunck, Erl. zu § 36, S. 175

Vergleichsländern überein,¹⁾ wenn man von dem Zusatz in Art. 66 Cac. absieht, wonach ein Ratsmitglied statt durch Wahl auch auf Grund des "ordre du tableau"²⁾ vertretungsweise zum Vorsitzenden bestimmt werden kann.

In Frankreich wird die Regel, daß der Maire in den Ratssitzungen den Vorsitz führt, durch zwei Ausnahmen durchbrochen: Bei der Wahl des Maire übernimmt der älteste Conseiller den Vorsitz, Art. 59 Abs. 1 S. 1 Cac.; bei der Beratung für die vom Rat zu treffende Stellungnahme zu der vom Maire vorgelegten Jahresrechnung über die Gemeindecinnahmen und -ausgaben (compte d'administration) hat er ihn an einen aus der Reihe der Conseillers gewählten Ersatzmann abzutreten, Art. 28 Abs. 2 Cac..

In Rheinland-Pfalz ist bei Wahlen dagegen lediglich das Ruhen des Stimmrechts für den Bürgermeister vorgesehen, der nicht gewähltes Mitglied der Gemeindevertretung ist.³⁾ Nur bei

1) vgl. Art. 28 Cac.; § 37 GO

2) Daraus ergibt sich eine bestimmte Rangfolge der Conseillers untereinander; vgl. Art. 25 Cac.. Sie bestimmt sich nach einem Modus, der auf der Reihenfolge in der Kommunalwahlliste beruht; Maire und Adjunkten nehmen kraft ihrer Ämter die ersten Ränge ein. Außer für den erwähnten Fall des Art. 66 spielte der ordre du tableau bis zur Änderung des Art. 6 der Const. v. 1958 (durch loi v. 6.11.1962, J.O. S. 10762) hauptsächlich eine Rolle für die Berechtigung, als Wahlmann für die Staatspräsidentenwahl zu fungieren; vgl. Art. 6 a.F. Const..

3) § 37 Abs. 3 iVm. Abs. 5 u. § 40 Abs. 1 u. 2 GO. Demgegenüber ist für die Bürgermeisterverfassung im Saarland in Anlehnung an Art. 59 Cac. bestimmt, daß das an Lebensjahren älteste hierzu bereite Mitglied des Rates den Vorsitz führt; vgl. § 40 Abs. 2 iVm. § 69 Abs. 1 saarl.GO.

der Beschlußfassung über die Jahresrechnung und bei der anschließenden Entlastung des Bürgermeisters hat dieser den Vorsitz an ein dafür zu wählendes Ratsmitglied abzutreten.¹⁾ Im Falle des § 110 Abs. 3 GO darf er aber ebenso wie sein französischer Kollege an der Beratung teilnehmen, um Auskünfte erteilen zu können.²⁾

Als Vorsitzender eröffnet und schließt der Bürgermeister (bzw. sein Vertreter) die Rats-sitzung.³⁾ Der Auffassung von Salzmann/Schunck⁴⁾ für Rheinland-Pfalz, daß Beschlüsse, die außerhalb dieser Zeitspanne gefaßt worden sind, keine Gültigkeit haben, entspricht die Feststellung des französischen Innenministeriums⁵⁾, daß nach Schließung der Sitzung durch den Maire selbst die Mehrheit der Ratsherren nicht unter Vorsitz eines Beigeordneten gültig weiterberaten kann. Allerdings hat der Conseil d'Etat⁶⁾ entschieden,

1) § 110 Abs. 3, § 74 DVO zu § 113, § 37 Abs. 1 GO. § 110 Abs. 3 GO ist erst 1964 in das Selbstverwaltungsgesetz eingefügt worden; eine entsprechende Vorschrift fand sich aber schon in der rhein.GO von 1845, vgl. § 91 Abs. 1 u. 2.

2) Art. 28 Abs. 3 Cac.; § 110 Abs. 3 GO, dazu Salzmann/Schunck, Erl. 3, S. 403

3) § 37 Abs. 2 GO. Das in Art. 28 Cac. gewährte Recht des Vorsitzes schließt diese Funktion mit ein; Morgand Nr. 149.

4) Erl. 3 zu § 37, S. 176

5) veröffentlicht in Rev. gén. adm. 1900 Bd. II, S. 329; vgl. auch Felix, 1. Bd., S. 56

6) v. 14.12.1906, Guyot, Leb. S. 901

daß, wenn der Maire sich weigert, nach einer Debatte innerhalb der Sitzung abstimmen zu lassen, ein dennoch gefaßter Ratsbeschluß wirksam ist.

Dem Vorsitzenden obliegt die Ordnungsgewalt während der Sitzungen.¹⁾ Die rheinische Bürgermeisterverfassung unterscheidet zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Ordnung Maßnahmen wegen ungebührlichen Verhaltens von Zuhörern und Ratsmitgliedern. Der Vorsitzende kann Zuhörer des Sitzungssaales verweisen, Ratsherren von der Sitzung ausschließen, sie erforderlichenfalls zum Verlassen des Saales auffordern und außerdem mit dem Ausschluß von drei folgenden Ratssitzungen bestrafen.

Die französische Vorschrift erläutert die Befugnisse des Maire als "police de l'assemblée" lediglich dahin, "jeden, der die Versammlung stört, hinauswerfen oder festnehmen zu lassen". Ob mit "tout individu" auch Ratsmitglieder gemeint sind, ist von der Rechtsprechung²⁾ bisher unterschiedlich beurteilt worden, wird aber in der Rechtslehre³⁾ bejaht; jedenfalls sei der bloße Ausschluß eines störenden Conseiller üblicherweise aber vorzuziehen.

1) Dazu vgl. Art. 31 Cac.; §§ 37 Abs. 2, 38 GO

2) bejahend: Cour d'Aix v. 24.12.1912, Chanel, Rev. gén. adm. 1916 Bd. III, S. 77; verneinend: Tribunal Correct. de Doullens v. 22.11.1923, Cour d'Alger v. 15.9.1924 (beide zit. nach Morgand Nr. 167)

3) Félix, 1. Bd., S. 94, Morgand Nr. 167

c) Das Beschlußfassungsrecht

Damit der Rat beschlußfähig ist, müssen in Frankreich und im Geltungsbereich der rheinischen Bürgermeisterverfassung verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein.

Art. 26 Cac. verlangt, daß bei der "délibération"¹⁾ die Mehrheit der "membres en exercise" anwesend sind. Nicht zu den amtsausübenden Mitgliedern des Rates werden also die Demissionäre und Conseillers gezählt, die ihr Mandat nicht angetreten haben oder für die nachträglich ein Fall der Unwählbarkeit eingetreten ist.²⁾ Die Zahl der Ratsmitglieder, die zu den membres en exercise gehören, kann bei den einzelnen Abstimmungen während einer Sitzung verschieden zu berechnen sein. Nicht mitgezählt werden dürfen die Conseillers, die im Einzelfall an der Beratung und Beschlußfassung über bestimmte Tagesordnungspunkte nicht mitwirken dürfen, wie der Maire bei der Prüfung der Jahresrechnung und solche Mitglieder, die an einer zur Verhandlung stehenden Angelegenheit ein persönliches Interesse haben. Die anwesende Mehrheit nur der übrigen Conseillers reicht dann für die Beschlußfähigkeit aus.³⁾ Das Zustandekommen eines gültigen

1) wörtlich nur "Beratung"; aber CE v. 2.2.1870, Mergey, S. 217: Die Abstimmung bildet einen Teil der délibération.

2) Vgl. Morgand Nr. 106

3) Dieses Ergebnis läßt sich nicht aus dem Gesetzeswortlaut entnehmen, sondern ist durch die Praxis anerkannt; vgl. Morgand Nr. 107

Beschlusses kann nicht dadurch verhindert werden, daß sich bei der Beratung anwesende Ratsherren zu Beginn der Abstimmung zurückziehen. Sie werden behandelt, als ob sie sich der Stimme enthielten.¹⁾

Nach § 39 GO läßt sich die Beschlußfähigkeit einfacher ermitteln. Entscheidend ist die feststehende gesetzliche Mitgliederzahl. Sind Ratsmitglieder wegen Sonderinteresses ausgeschlossen, dann ist die Versammlung schon beschlußfähig, wenn ein Drittel der gesetzlichen Zahl anwesend ist; anderenfalls entscheidet der Bürgermeister nach Anhörung der nicht ausgeschlossenen Ratsmitglieder.²⁾

Muß die Gemeindevertretung wegen Beschlußunfähigkeit zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand einberufen werden, so ist die Zahl der erschienenen Ratsmitglieder in den beiden Vergleichsländern unerheblich, Art. 26 Abs. 2 Cac.; § 39 S. 2 GO. Morgand³⁾ hält allerdings eine alte Rechtsprechung, die den allein erschienenen Maire für beschlußfähig hielt, nicht mehr für vertretbar. Entsprechend ist die Auffassung von Salzmann/Schunck⁴⁾, die nach dem Grundsatz "tres faciunt collegium" verlangen, daß mindestens drei Ratsmitglieder einschließlich des Vorsitzenden

1) CE v. 2.2.1921, Roy, Leb. S. 129 und v. 30.10. 1931, Marzangeli, Leb. S. 926

2) Eine der französischen Berechnungsweise entsprechende Regelung findet sich in der Bundesrepublik nur in § 37 badWürt.GO.

3) Nr. 113

4) Erl. zu § 39, S. 180

zusammenkommen müßten, um verbindlich entscheiden zu können.

§ 40 GO verbietet die Teilnahme von Ratsmitgliedern an der Beratung und Abstimmung von Angelegenheiten, deren Entscheidung ihm oder dem ihm nahestehenden Personenkreis einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann; die Vorschrift bemüht sich, die in Frage kommenden Fälle näher zu bestimmen.

Art. 43 Cac. sagt lediglich, daß Beschlüsse aufhebbar sind, an denen persönlich interessierte Ratsmitglieder mitgewirkt haben. Nach der vom Conseil d'Etat dazu entwickelten Rechtsprechung sind typische Ausschlußgründe für einen Conseiller municipal, wenn er Aktionär eines Versorgungsbetriebes ist, mit dem die Gemeinde Lieferungsbedingungen vereinbaren will ¹⁾ oder wenn er Eigentümer eines Grundstücks ist, über dessen Ankauf entschieden werden soll ²⁾. Dagegen gilt bei der Entscheidung über die Vornahme von Gemeindearbeiten ein Ratsherr nicht als persönlich betroffen, wenn er bei der Vergabe für deren Zuschlag in Frage kommt. ³⁾ Der letzte Fall scheint weiter zu gehen als § 40 Abs. 3 S. 3 GO, wonach ein Ratsmitglied nicht ausgeschlossen werden darf, das lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Belange im Spiele stehen.

Im Gegensatz zur rheinland-pfälzischen Regelung, die ein Ratsmitglied dann schon als besonders

1) v. 24.3.1899, Petit, Leb. S. 243

2) v. 19.7.1912, de Latour, Leb. S. 839

3) v. 25.1.1957, Sté. Cracco, D.H. S. 513

interessiert bezeichnet, wenn dessen Verwandte oder Verschwägerte durch den zu fassenden Beschluß berührt werden, ist für Frankreich entschieden worden, daß der Conseiller persönlich interessiert sein muß, das Interesse von Familienangehörigen aber für seinen Ausschluß nicht ausreiche ¹⁾. Diese Auffassung erscheint inkonsequent, wenn man bedenkt, daß in französischen Gemeinden grundsätzlich nicht mehrere Familienmitglieder demselben Conseil municipal angehören dürfen ²⁾, was nur damit zu begründen ist, daß die Kommunalverwaltung von privaten Interessen freigehalten werden soll. Dagegen schafft die Regelung in der rheinischen Bürgermeisterverfassung einen Ausgleich dafür, daß verwandtschaftliche Beziehungen für den Zutritt zum Gemeinderat unberücksichtigt bleiben.

Morgand ³⁾ stellt die Frage, was zu geschehen habe, wenn alle Ratsmitglieder am Verhandlungsgegenstand persönlich interessiert seien. Die ehemalige Regelung, wonach für diesen Fall eine staatliche Kommission zu entscheiden habe ⁴⁾, sei nicht mehr anwendbar. Er kommt zum Ergebnis, dann müsse der Rat eben aufgelöst und dessen Neuwahl angesetzt werden. Das dem rheinischen Bürgermeister unter solchen Umständen zustehende Recht, allein zu entscheiden, vermeidet diese

1) CE v. 27.6.1884, Senet, Leb. S. 515

2) vgl. oben S. 62

3) Nr. 273

4) Gleiches galt auch nach § 65 rhein.GO v. 1845.

schwerwiegende Folge. Ob diese Lösung dem öffentlichen Interesse ebenso gerecht wird wie die französische, kann zweifelhaft sein.

In beiden Vergleichsländern werden die Ratsbeschlüsse grundsätzlich mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt.¹⁾ Bei Stimmengleichheit ist in Frankreich für Annahme oder Ablehnung des Antrages die Stimme des Vorsitzenden maßgebend. Diese schon alte französische Regelung war auch von der Rheinprovinz übernommen worden²⁾, findet sich aber heute in keinem der deutschen Länder mit Bürgermeisterverfassung mehr. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt.³⁾

Bei der Beschlußfassung wird grundsätzlich öffentlich abgestimmt. Geheime Abstimmung ist in Rheinland-Pfalz nur möglich, wenn sie in der Geschäftsordnung angeordnet oder im Einzelfall von zwei Dritteln der Ratsmitglieder beantragt ist.

In Frankreich ist schon immer dann geheime Abstimmung vorgeschrieben, wenn ein Drittel der anwesenden Conseillers sich dafür ausspricht. Fehlt es daran, dann ist nach einer Entscheidung des Staatsrates⁴⁾ der dennoch geheim gefaßte Beschluß ungültig. Morgand⁵⁾ ist dagegen der Auf-

1) Zum folgenden vgl. Art. 27 Cac.; § 41 GO

2) § 63 rhein.GO v. 1845

3) Vgl. § 41 Abs. 1 S. 2 rhpf.GO; § 43 Abs. 1 S. 2 saarl.GO

4) v. 23.4.1956, Sattler et autres, Leb. S. 171

5) Nr. 130

fassung, daß der Rat nicht gehindert sei, auch ohne dieses Erfordernis geheim abzustimmen. Er findet eine Stütze im Gesetz, wonach nur öffentliche Abstimmung obligatorisch ist, wenn ein Viertel der Sitzungsteilnehmer es verlangt. Der Grundsatz der öffentlichen Abstimmung steht nach dieser Auffassung allerdings auf sehr schwachen Füßen.

In geheimer Abstimmung kann bei Stimmgleichheit natürlich die Stimme des Ratsvorsitzenden nicht ausschlaggebend sein. Auch in Frankreich gilt für diesen Fall der Antrag als abgelehnt.¹⁾

Für Wahlen sehen beide Länder einen besonderen Abstimmungsmodus vor. Übereinstimmend kann in den beiden ersten Wahlgängen nur die absolute Mehrheit entscheiden. Ergibt sich bei einem notwendig werdenden dritten Wahlgang Stimmgleichheit für die erfolgreichsten Kandidaten, so ist nach dem Cac. der älteste gewählt, im Rheinland findet eine Stichwahl statt.

Zeigt der Vergleich über die Vorschriften der Abstimmung bis hierher viele Gemeinsamkeiten, so kennt das französische Gemeinderecht zudem eine in Deutschland unbekannte Einrichtung, die allerdings neueren Datums²⁾ ist: Der "vote par procuration". Er gibt einem am Erscheinen in der Sitzung verhinderten Conseiller die Möglichkeit, seine

1) Morgand Nr. 133

2) eingeführt durch loi v. 6.9.1947 (J.O. S. 8916); im Cac. als Art. 27 Abs. 2 eingefügt.

Stimme einem Kollegen zur Ausübung zu übertragen. Dem Bevollmächtigten steht allerdings das Recht zu, für oder gegen einen Vorschlag zu stimmen.¹⁾ Ein Ratsmitglied darf gleichzeitig nur ein übertragenes Stimmrecht ausüben; es gilt aber bei entsprechendem Antrag für bis zu drei Sitzungen.

Da Art. 36 Cac., der bei dreimaligem unentschuldigtem Fehlen auf Ratssitzungen mit dem Ausschluß droht, so ausgelegt wird, daß ein durch Stimmrechtsübertragung vertretenes Mitglied nicht als fehlend gilt²⁾, braucht theoretisch ein Conseiller während der ganzen Dauer seines Mandates nicht zu den Sitzungen erscheinen.

Der vote par procuration brachte weitere Auslegungsschwierigkeiten mit sich. So erhob sich die Frage, ob bei Prüfung der Beschlußfähigkeit ein nicht erschienener, aber durch Stimmrechtsübertragung tretender Conseiller zu berücksichtigen ist. Diese Frage ist verneint worden, weil das Gesetz "présence" fordert.³⁾ Ob ein bereits vertretenes Ratsmitglied noch in der Sitzung erscheinen und dann selbst abstimmen oder umgekehrt nach Erscheinen noch das Stimmrecht übertragen darf, um sich dann zu entfernen, wird bejaht.⁴⁾

Die neue Einrichtung sollte die Funktions-

1) Morgand Nr. 145

2) Circ. min. int. v. 4.10.1948, zit. nach Morgand Nr. 211

3) Circ. min. int. v. 9.12.1947, zit. nach Morgand Nr. 146. Für die Abstimmung, ob öffentliche oder geheime Beschlußfassung erfolgen soll, ebenso CE v. 26.11.1948, Ourliac, Leb. S. 443.

4) Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-2 Nr. 157

fähigkeit des Conseil municipal fördern. In ihrer großzügigen Anwendung widerspricht sie jedoch der herkömmlichen Auffassung vom Wesen des Gemeinderatsbeschlusses. Es ist nicht mehr gewährleistet, daß die persönliche Teilnahme an der Beratung in der Versammlung Grundlage für die Beurteilung der zu entscheidenden Angelegenheit ist.

d) Sitzungsniederschrift

In beiden Ländern ist eine Niederschrift (procès-verbal)¹⁾ über den Verlauf einer jeden Sitzung aufzunehmen.

Das rheinland-pfälzische Selbstverwaltungsgesetz läßt es zum Zwecke zuverlässiger Beurkundung²⁾ genügen, wenn die Eintragung im Beschlußbuch von zwei Ratsmitgliedern und dem vom Vorsitzenden zu bestimmenden Schriftführer unterzeichnet wird. Der Code de l'administration communale verlangt dagegen, daß alle gefaßten Beschlüsse in ein vom Präfekten nummeriertes und unterzeichnetes Register eingetragen und von allen an der Sitzung teilnehmenden Conseillers unterschrieben werden. Der Sinn dieser Vorschrift soll sein zu verhindern, daß der Maire zwei Register führt, von denen eines die offiziellen Ratsbeschlüsse enthält, das andere

1) vgl. dazu Art. 29, 32-34 Cac.; § 42 GO. Nach Art. 29 Cac. werden ein oder mehrere Conseillers zu Schriftführern für die ganze Dauer einer jeden der vier Sitzungsperioden im Jahr ernannt. Es ist zudem aber wie nach § 31 DVO zu § 42 GO auch erlaubt, einen Gemeindebediensteten mit der Protokollführung zu beauftragen.

2) Salzmann/Schunck, Erl. zu § 43, S. 189

aber außerdem getroffene Entscheidungen, die er geheim zu halten gedenkt.¹⁾

Für die Möglichkeit der Kenntnisnahme von den Niederschriften ist im Rheinland in der Weise gesorgt, daß sie in den Sitzungen zu verlesen sind. Für Beschlüsse, die in nichtöffentlichen Sitzungen gefaßt worden sind, kann der Rat vorsehen, daß eine Verlesung nicht stattfindet. In die Niederschriften über öffentliche Sitzungen haben die Bürger das Recht der Einsichtnahme.

Die diesbezügliche französische Regelung geht wesentlich weiter. So ist eine schriftliche Zusammenfassung der Ergebnisse jeder Sitzung, sei diese öffentlich oder nichtöffentlich gewesen, an der Rathaustür anzuschlagen.²⁾ Außerdem kann jeder Gemeindegewohner und Forense auf Grund einer Vorschrift, die noch unverändert aus der Revolutionszeit stammt³⁾, verlangen, daß ihm der Inhalt der Niederschrift mitgeteilt wird, ohne daß er deswegen zum Rathaus gehen müsse (*sans déplacement*), kann Abschriften anfertigen und darf sie in eigener Verantwortung veröffentlichen. Das Recht auf Zustellung hat der Conseil d'Etat⁴⁾ jedoch schon seit langem dahin eingeschränkt, daß ein besonderes Interesse dafür nachgewiesen werden müsse.

Die dem Conseil municipal gewährten leichten Möglichkeiten, die Bevölkerung von der Teilnahme

1) So Morgand Nr. 181

2) Die Bekanntmachung der Sitzungsniederschriften ist in der Bundesrepublik nur nach § 37 nrw.GO vorgeschrieben.

3) Art. 37 der loi v. 7. messidor an II, abgedruckt bei Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-2, Nr. 200

4) v. 14.1.1916, Legras, Rev. gén. adm. 1917, Bd. III, S. 247; eine ähnliche Regelung findet sich heute auch in § 46 Abs. 6 saarl.GO.

an seinen Sitzungen auszuschließen, wird durch die großzügigen Publizitätsvorschriften also weitgehend ausgeglichen.

e) Ausschüsse

Gemäß Art. 35 Cac. und § 46 GO kann die Gemeindevertretung Ausschüsse (commissions) bilden. Sie sind aber in den Vergleichsländern sehr verschieden ausgestaltet.

In Frankreich haben die Kommissionen nur die Aufgabe, Ratsbeschlüsse vorzubereiten.¹⁾ Die Rechtsprechung²⁾ hat selbst den Beschluß eines "Ausschusses", der aus allen Mitgliedern des Conseil municipal bestand, für ungültig erklärt, weil dieser nicht zu einer ordnungsmäßigen Sitzung versammelt war.

In Rheinland-Pfalz kann den Ausschüssen auch das Entscheidungsrecht übertragen werden, wovon aber wesentliche Aufgabenbereiche ausgeschlossen sind³⁾. Im Unterschied zum französischen Recht können hier auch dem Rat nicht angehörende Gemeindeglieder zu den Ausschüssen gewählt werden. Damit ist die Möglichkeit gegeben, sachkundige Bürger ehrenamtlich an der Verhandlung besonderer Verwaltungsangelegenheiten zu beteiligen.

Der Vorsitz in den Ausschüssen steht übereinstimmend dem Vorsitzenden des Rates zu.⁴⁾ Art. 35 Abs. 3 S. 2 Cac. sieht vor, daß ein zusätzlicher

1) Die damals in der Rheinprovinz aus der napoleonischen Zeit beibehaltene Einrichtung der commissions hatte dieselbe Funktion; vgl. § 66 rhein.GO v. 1845

2) CE v. 1.5.1903, Châteblerault, Rev. gén. adm. 1903, Bd. III, S. 427

3) vgl. den Katalog in § 46 Abs. 2 GO

4) Für Rheinland-Pfalz in § 33 Abs. 5 DVO zu § 46 GO bestimmt.

"vice-président" gewählt werden kann, der selbstständig eine Kommission einberufen darf. Er soll verhindern, daß sie arbeitsunfähig wird, wenn der Maire nicht gewillt oder zu nachlässig ist, sie einzuberufen.¹⁾ Die heute überflüssig erscheinende Bestimmung des Art. 35 Abs. 2 Cac., wonach die Kommissionen auch außerhalb der gesetzlichen Sitzungsperioden (Februar, Mai ...) Sitzungen abhalten dürfen, war bei Erlaß der Loi municipale von 1884 notwendig, weil die Rechtsprechung früher der Auffassung war, daß sich zwischenzeitliche Sitzungen mit dem Charakter der "non-permanence" der Ratsversammlung nicht vertrage.²⁾ Die commissions müssen mit Beginn jeder neuen Sitzungsperiode neu gebildet werden, während sie in Deutschland normalerweise für die Amtsdauer der Gemeindevertretung berufen werden³⁾.

f) Geschäftsordnung

Die Arbeitsweise der Gemeindevertretung, so wie sie in den besprochenen Vorschriften der Gemeindeordnung geregelt ist, muß in Rheinland-Pfalz durch eine vom Rat zu erlassende Geschäftsordnung ergänzt werden.⁴⁾ Sie dient dem Zweck, (bewußte)

1) So die Motive zu dieser Vorschrift, zit. bei Morgand Nr. 203

2) Vgl. CE v. 25.6.1850, Commune d'Avignon, u. v. 8.7.1875, Commune de Lyon, zit. nach Morgand Nr. 200

3) Gönnerwein S. 293

4) vgl. § 43 GO

Lücken des Gesetzes zu schließen und innerhalb dieses Rahmens dem Rat die Möglichkeit zu geben, den eigenen Vorstellungen entsprechend weitere Regeln über die Formen aufzustellen, in denen sich seine Tätigkeit abwickeln soll.

Die rechtliche Tragweite der Geschäftsordnung ist, obwohl zwei Drittel der Ratsmitglieder ihrem Inhalt zugestimmt haben müssen, umstritten. Die einen halten sie für eine den Rat bindende Rechtsnorm und betrachten einen Beschluß, der unter Verletzung der Bestimmungen dieser Ordnung gefaßt wird, als rechtswidrig;¹⁾ die anderen meinen, die Geschäftsordnung solle nur als Richtschnur für den Geschäftsgang dienen, von der im Einzelfall abgewichen werden könne²⁾.

Im französischen Kommunalverwaltungsgesetz ist eine Geschäftsordnung nicht vorgesehen. Es steht aber im Belieben eines jeden Conseil municipal, ob er ein "règlement intérieur" einführen will mit dem Zweck, weitere Regeln für die Funktionsweise aufzustellen.³⁾ Duez/Debeyre⁴⁾ glauben jedoch, daß nur wenige Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Sie halten eine Geschäftsordnung aber für nützlich, damit den politischen Minoritäten in den Gemeinderäten Sicherheiten geboten würden, auf denen sie bestehen könnten. Damit ist offensichtlich gesagt, daß ein einmal erlassenes Reglement als rechtsverbindlich für den Ablauf der

1) z.B. pr.OVG v. 7.3.1902, 41. Bd., S. 34, Kottenberg, Erl. zu § 31 nrw.GO, S. 202

2) z.B. Kunze/Schmid, Erl. zu § 36 badwürt.GO, S. 277; zu dem Meinungsstreit vgl. auch Salzmann/Schunck, Erl. 2 zu § 43 GO, S. 190

3) So Duez/Debeyre Nr. 156; vgl. auch Rivero Nr. 384

4) aaO.

Sitzungen betrachtet wird.

In Rheinland-Pfalz war bis 1964 als dem einzigen deutschen Bundesland der Erlass einer Geschäftsordnung ebenfalls nicht obligatorisch.¹⁾

g) Satzungsrecht

Im Zusammenhang mit der Arbeitsweise der Gemeindevertretung müssen noch die Satzungen erwähnt werden, die im rheinland-pfälzischen Gemeinderecht durch Ratsbeschluß mit qualifizierter Stimmenmehrheit zustande kommen.

Im französischen Kommunalrecht ist von einer Satzungsgewalt nicht die Rede. Doch kann der Conseil municipal viele in Deutschland üblicherweise den Satzungen vorbehaltene Angelegenheiten mittels des ihm zustehenden Beschlußrechtes regeln. Über die in der Haushaltssatzung enthaltene Festsetzung des Haushaltsplanes, der Hebesätze für die Jahressteuern, der Höhe der Kassenkredite und der Darlehnsbeträge und über die in der Eigenbetriebssatzung enthaltenen Verwaltungsgrundsätze für die wirtschaftlichen Unternehmungen²⁾ beschließt auch der französische Gemeinderat^{3). 4)}

1) § 38 a.F. GO war nur eine für größere Gemeinden vorgesehene Sollvorschrift.

2) vgl. für Rheinland-Pfalz §§ 96 u. 87 GO

3) vgl. Art. 174, 195 (der auf die einschlägigen Vorschriften des Code de l'impôt verweist), 175, 261, 47 Cac.; für das Recht zum Erlass von Betriebsstatuten vgl. auch Waline Nr. 538, 546 und CE v. 1.4.1960, Guanter, Sir. S. 239

4) So wie die Satzungen den Aufsichtsbehörden zum Zwecke der Rechtskontrolle vorgelegt werden müssen, § 24 Abs. 3 GO, und häufig auch deren ausdrücklicher Genehmigung bedürfen, vgl. §§ 87, 97, 99 GO, hängt auch die Wirksamkeit der französischen Ratsbeschlüsse, die dieselbe Materie regeln, regelmäßig von einem besonderen staatlichen Genehmigungsverfahren ab; vgl. Art. 177-180, 47 f. Cac..

Soweit nach französischem Recht durch solche Beschlüsse unmittelbare Wirkungen gegenüber den Gemeindebürgern herbeigeführt werden sollen, genügt für ihre Verbindlichkeit, daß die bei allen Ratsbeschlüssen vorgesehene Publikationsform eingehalten wird. Sobald die Beschlüsse also an der Rathaustür ausgehängt sind, können sie Dritten entgegengehalten werden.¹⁾ Das rheinland-pfälzische Recht stellt eine der in § 25 Abs. 1 GO beschriebenen Formen der öffentlichen Bekanntmachung zur Wahl, § 25 Abs. 2 GO.

Das in Rheinland-Pfalz bestehende Recht des Rates, Gebote und Verbote aussprechende Satzungen mit der Androhung einer Geldbuße bei Zuwiderhandeln zu versehen, § 24 Abs. 2 GO, hat der Conseil nach dem Cac. nicht. Die typischen Satzungen mit Drittwirkung, wie über den Anschluß- und Benutzungszwang, § 27 GO, gehören ohnehin in Frankreich zur Regelungsbefugnis des Maire. Als "police municipale" ²⁾ kann er alle die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfordernden Maßnahmen durch Verordnungen (arrêtés) in Kraft setzen.³⁾ (Um den Bereich des Ordnungsrechtes handelt es sich auch gewöhnlich in § 27 GO: "... bei dringendem öffentlichen Bedürfnis"⁴⁾.) Diesen arrêtés kann die Androhung von Geldbußen angefügt werden.⁵⁾

Das französische Kommunalrecht kennt also kein

1) Vgl. Morgand Nr. 247; CE v. 30.7.1941, Chauvin, Sir. 1942 S. 2

2) dazu näher unten S. 127 ff.

3) Vgl. Art. 81 Cac.

4) vgl. auch Salzmann/Schunck, Erl. 2 zu § 27, S. 151

5) Vorgesehen in Art. R. 26 Nr. 15 des Code pénal idF. des décret Nr. 1303 v. 23.12.1958 (J.O. S. 11.772)

besonders ausgestaltetes Satzungsrecht für den Rat. Das Recht der deutschen Gemeindevertretungen, bestimmte der Gemeinde obliegende Aufgaben durch Ortsstatuten zu regeln, ist eine bodenständige Eigenart, die in die alte rheinische Gemeindeordnung über die schon bestehende Kodifikation in Preußischen Allgemeinen Landrecht Eingang gefunden hat ¹⁾.

3.) Aufgaben

a) Die Allgemeinzuständigkeit des Rates

Über seine Aufgaben bestimmt Art. 40 Abs. 1 Cac.:

"Der Gemeinderat regelt durch seine Beschlüsse die Gemeindeangelegenheiten (affaires de la commune)."

Diese Vorschrift enthält ein wesentliches Merkmal der französischen Kommunalverwaltungsorganisation, das auch die deutsche Bürgermeisterverfassung im Unterschied zu den monistischen Verfassungstypen kennzeichnet: Die Zuständigkeit des Rates bezieht sich grundsätzlich auf alle gemeindlichen Angelegenheiten, aber nur soweit, als über sie zu entscheiden ist; das Recht der Ausführung steht ihm nicht zu ²⁾.

1) im pr. ALR v. 1794 ursprünglich in Teil II, Titel 8, §§ 115-118 geregelt; in der rhein. StädteO v. 1856 in § 10. Vgl. zum vorigen Gönnerwein S. 114.

2) für Rheinland-Pfalz vgl. § 34 Abs. 1 GO. Die Vorschrift des § 29 Abs. 1 GO a.F., die ausdrücklich besagte, daß "die Gemeindevertretung ihre Beschlüsse in keinem Falle an Stelle des hierzu allein berufenen Bürgermeisters selbst ausführen darf", ist in der Fassung von 1964 nicht mehr enthalten, weil sie als selbstverständlich vorausgesetzt wird; vgl. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 34, S. 169.

Die in beiden Vergleichsländern bestehende Generalkompetenz - "sie enthält viel gewollte Unbestimmtheit"¹⁾ - läßt es nicht zu, den Inhalt des Aufgabenkreises im einzelnen festzulegen. Was dazu gehört, kann durch verschiedene Faktoren beeinflußt sein. Das "intérêt communal" ist ein Maßstab, der von der Zeitanschauung, den sozialen Bedürfnissen und insbesondere den finanziellen Möglichkeiten beeinflußt wird.²⁾ "Der (französische) Staat zögert nicht, dem Wesen nach staatliche Aufgaben aus finanziellen Erwägungen als 'kommunale' den Gemeinden aufzuerlegen."³⁾

Ähnlich ist das Verhalten der deutschen Länder zu beurteilen, wenn sie "Aufgaben, die ihrer Natur nach durchaus geeignet wären, von den Gemeinden erfüllt zu werden," aus Zweckmäßigkeitserwägungen in ihre Zuständigkeit ziehen, diese Angelegenheiten aber dennoch nicht durch ihre eigenen Behörden erfüllen, sondern sich als Träger der Gemeindeverwaltung bedienen.⁴⁾ Wie schon erwähnt,⁵⁾ ist also häufig nicht die "Natur der Sache"⁶⁾, sondern vielfach die Entscheidung der Landesgesetzgeber für die Zuordnung zu den Gemeinde- oder Staatsaufgaben maßgebend.

1) de Laubadère Nr. 281

2) Vgl. dazu auch Chapman S. 48-53

3) So Rivero Nr. 387, der als Beispiel die Schulbaupflicht anführt.

4) Pagenkopf S. 118

5) Siehe hier vorn S. 45 u. die dort angeführten Belege.

6) badwürt.StaatsGH v. 24.3.1956, zit. nach Gönnerwein S. 93

b) Aufgabengebiete

Es soll versucht werden, an Hand der in Frankreich üblichen Einteilung ¹⁾ die wichtigsten Aufgabengebiete des Gemeinderates in den Vergleichsländern gegenüberzustellen.

Er ist zunächst zuständig für die Wahl des Bürgermeisters und der ihn vertretenden Beigeordneten. ²⁾

Auf dem Gebiet der kommunalen Finanzen verabschiedet er jährlich das Budget und prüft die vom Bürgermeister vorzulegende Jahresrechnung. ³⁾ Im Rahmen der hierzu in beiden Ländern bestehenden ausführlichen haushaltsrechtlichen Vorschriften ⁴⁾ befindet er insbesondere über den Hebesatz für die Kommunalsteuern und die Aufnahme von Darlehen.

Der Rat hat das Gemeindevermögen zu verwalten ⁵⁾; er ist zuständig für die Errichtung und den Betrieb der öffentlichen Einrichtungen (services publics communaux). Hierbei werden in Frankreich wie in Rheinland-Pfalz solche Angelegenheiten unterschieden, die der Rat von Gesetzes wegen erfüllen

1) vgl. bei Auby/Ducos-Ader S. 188 f.

2) Art. 58 Cac.; ebenso § 50 GO

3) Art. 174, 51 iVm. 270 Cac.; ebenso §§ 96, 110 GO

4) vgl. Cac., livre II - Finances communales, Art. 171 ff.; die entsprechenden Vorschriften in Rheinland-Pfalz sind im wesentlichen enthalten in §§ 95 ff. GO und in den dazu erlassenen Verordnungen über den Gemeindehaushalt, über das Kassen- und Rechnungswesen und im Kommunalabgabengesetz.

5) Auby/Ducos-Ader, S. 188, nennen beispielsweise Schaffung und Erwerb sowie Veräußerung von Vermögensgegenständen; vgl. entsprechend § 73 ff. GO. Hiervon ist zu unterscheiden die laufende Verwaltung des bestehenden Vermögens, die dem Maire selbständig obliegt; siehe dazu unten S. 124.

muß (services obligatoires) und solche, die er freiwillig wahrnehmen kann (services facultatifs).

Zu den erstgenannten (im Deutschen als Pflichtaufgaben bezeichnet) werden in Frankreich beispielsweise das Personenstands-, Wohlfahrts- und Bestattungswesen, die Wehrerfassung, Errichtung von Volksschulen, die Feuerwehr, in größeren Orten auch die Arbeits- und Wohnungsvermittlung gezählt.¹⁾ In Rheinland-Pfalz würde man einige dieser Aufgaben zu den staatlichen Auftragsangelegenheiten zählen, die also der Verfügung des Gemeinderates entzogen sind, wie das Personenstandswesen²⁾. Die Aufnahme in den Katalog der Pflichtaufgaben des französischen Gemeinderates bedeutet aber nicht unbedingt, daß dieser eine weitergehende Zuständigkeit besitzt. Dadurch wird nur dem Umstand Rechnung getragen, daß er gemäß Art. 185 Cac. für diese Verwaltungsbereiche Geldmittel bereit zu stellen hat. Mit dieser Maßgabe ließen sich auch die Auftragsangelegenheiten nach rheinland-pfälzischem Recht entsprechend einordnen, da der Gemeinderat ebenfalls die dafür erforderlichen Einrichtungen und Mittel zur Verfügung zu stellen hat³⁾.

Detton⁴⁾ unterscheidet deswegen die Pflicht-

1) Vgl. Aufzählung und Nachweis der gesetzlichen Grundlagen bei Waline Nr. 539, auch Detton S. 101 f.

2) vgl. § 51 Pers.stands.G v. 8.8.1957 (BGBl I, S. 1125)

3) vgl. § 3 Abs. 2 GO. Die Durchführung z.B. der Aufgaben des Standesamtes obliegt in Frankreich wie in Rheinland-Pfalz ohne Einwirkungsmöglichkeit durch den Rat dem Exekutivorgan als staatlicher Beamter; dazu näher unten S. 133.

4) S. 102

aufgaben in solche, die gemeindlichen Charakter haben und solche, die über diesen Rahmen hinaus von allgemeinem staatlichen Interesse sind. Zu den ersten rechnet er z.B. den gemeindlichen Wohnungsbau, zu den zweiten das Personenstandswesen und bringt dadurch zum Ausdruck, daß einmal dem Rat echte Entscheidungskompetenz zusteht und das andere Mal die Materie vom Gesetzgeber für das Staatsgebiet einheitlich geregelt ist und er sich nur der gemeindlichen Institutionen zwecks Durchführung bedient.

Als Gegenstand des freiwilligen Aufgabenbereichs werden auch die in der deutschen Kommunalverwaltung typischen Beispiele angeführt wie Theater, Badeanstalten, Parks; in größeren Städten auch Elektrizitätsversorgung, Unterhaltung von Markthallen und von öffentlichen Verkehrsmitteln.¹⁾

So wie die Gemeinden nach § 80 GO bei der Errichtung wirtschaftlicher Unternehmen in ihrer Entfaltung beschränkt sind, hat auch die französische Rechtsprechung Grenzen für die kommunale Betätigungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet aufgestellt. Sie liegen da, wo öffentliche Unternehmungen die private Geschäftstätigkeit beschneiden²⁾ oder sie nicht öffentlichen Zwecken dienen³⁾.

1) Vgl. Auby/Ducos-Ader S. 189, Detton S. 105

2) vgl. z.B. den vielzitierten *arrêt Casanova*, CE v. 29.3.1901, D.P. 1902 S. 33, durch den eine Gemeinde untersagt wurde, einen Arzt anzustellen, um die Einwohner in den Genuß einer kostenlosen ärztlichen Versorgung zu bringen.

3) Ein öffentliches Bedürfnis bejaht wurde für ein Freilichtkino; CE v. 12.6.1959, *Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oraine*, D.H. 1960 S. 402. Vgl. zum vorigen insbes. *Waline* Nr. 543

c) Dem Rat entzogene Aufgaben

§ 34 GO gewährt der Gemeindevertretung die universale Entscheidungskompetenz mit der Einschränkung: "Soweit ... nicht ... der Bürgermeister zuständig ist"¹⁾. Eine solche Beschränkung findet sich in der Vorschrift, die dem Exekutivorgan die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte überträgt. Soweit der Bürgermeister Eilentscheidungen treffen darf, ist ein angemessenes nachträgliches Mitwirkungs- bzw. Genehmigungsrecht des Rates gesichert.²⁾

Obwohl der Code de l'administration communale keine einschränkende Klausel für die Zuständigkeit des Conseil municipal kennt, kann nach allgemeiner Meinung ³⁾ der Grundsatz seiner ausschließlichen Entscheidungsbefugnis in Gemeindeangelegenheiten durch ein Gesetz, das im Einzelfall die Zuständigkeit auf den Maire überträgt, durchbrochen werden. Welchen Grenzen hierbei der Gesetzgeber angesichts des Verfassungsgrundsatzes unterliegt, daß sich die Gemeinden durch gewählte Räte selbstverwalten (Art. 72 Abs. 2 Const.), wird unerwähnt gelassen. Den bedeutendsten Eingriff in dieser Richtung stellt Art. 75 Cac. dar, wonach der Maire Inhaber der Polizeigewalt ist. Der Maire übt die "police municipale" als Selbstverwaltungsorgan aus, da sie in Frankreich

1) Für die im folgenden erwähnten Zuständigkeiten des Bürgermeisters bzw. des Maire siehe im einzelnen unten S. 122 ff..

2) Zum vorigen § 47 Abs. 1 Nr. 1 u. Abs. 2 GO

3) Duez/Debeyre Nr. 158, Rivero Nr. 387, Waline Nr. 537

traditionsgemäß zu den gemeindeeigenen Angelegenheiten gehört.^{1) 2)} Sie ist aber der Einwirkung des Conseil schon seit Erlaß der Loi municipale entzogen.³⁾

Die weiteren dem Maire in alleiniger Kompetenz zustehenden Gemeindeaufgaben⁴⁾, wie insbesondere die Fälle des Eilentscheidungsrechtes, zeigen, daß das Gesetz mit der Übertragung vom eigentlichen Beschlußorgan auf das Exekutivorgan in der Regel einem praktischen Bedürfnis Rechnung trägt: Der Weg über den Rat ist gelegentlich zu schwerfällig, um die Gemeindeverwaltung wirksam zu gestalten.

Soweit die staatlichen Gesetze den Gemeinden einen Einfluß auf die Personalangelegenheiten überhaupt noch zugestehen, unterscheidet sich

1) H.M., Duez/Debeyre Nr. 740, de Laubadère Nr. 264, 972, Rivero Nr. 400, Waline Nr. 581

2) Anders in Rheinland-Pfalz, § 72 Abs. 2 PVG: "Alle Polizeibehörden handeln in Ausübung staatlicher Gewalt." Nachdem auch in Bremen die Polizei seit dem Gesetz v. 5.7.1960 (SaBl. S. 1114), § 56, keine gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheit mehr ist, gibt es nur noch in Bayern in beschränktem Umfange die Gemeindepolizei als Einrichtung der Selbstverwaltung; vgl. Art. 83 bayr. Verf. v. 2.12.1946 (bayr. BS I S. 3).

3) Schon die loi v. 18.7.1837 (Sir. S. 342), Art. 10, hatte dem Maire die Polizei als selbständige Aufgabe übertragen. Doch hatte sich der CE noch verschiedentlich mit Gemeinderatsbeschlüssen zu befassen, durch die dem Maire bestimmte ordnungspolizeiliche Maßnahmen vorgeschrieben werden sollten. Er erklärte sie regelmäßig für nichtig; vgl. arrêt v. 9.7.1924, Abbé de Boissieu, Leb. S. 655. Ausnahmsweise hat er jedoch ein Mitwirkungsrecht des Rates anerkannt, so in dem arrêt v. 15.2.1963, Chausse, Leb. S. 93, für die Vergabe des Jagdrechtes auf gemeindeeigenem Gebiet.

4) sie sind in Art. 75 Nr. 1-9 Cac. aufgezählt.

das französische vom rheinischen Gemeinderecht dadurch, daß nach diesem der Rat (wenn auch nicht immer verbindlich ¹⁾) bei Einstellungen, Entlassungen und Beförderungen an der Willensbildung beteiligt ist, ²⁾ während dem Conseil municipal ein Mitwirkungsrecht zugunsten entsprechend erweiterter Befugnisse des Maire nicht zusteht.

d) Avis und voeux

Dort, wo die Regelungsbefugnis des Gemeinderates ihre Grenze findet, weil es sich um die Erfüllung staatlicher Aufgaben im Gemeindegebiet handelt, räumt das französische Gemeinderecht dem örtlichen Beschlußorgan jedoch ausdrücklich beschränkte Mitwirkungsrechte (sog. pouvoirs consultatifs ³⁾) ein.

So hat der Conseil municipal jedesmal durch Beschluß seine Meinung (avis) mitzuteilen, wenn er dazu von einer Staatsbehörde aufgefordert wird, Art. 40 Abs. 2 Cac. Vor der Durchführung bestimmter staatlicher Angelegenheiten muß er sogar von Gesetzes wegen angehört werden wie bei der Planung von Nationalstraßen, die das Gemeindegebiet durchlaufen, und bei Maßnahmen der sozialen Fürsorge (vgl. Art. 50 Cac.). Der Staat ist in seiner Handlungsweise nicht an die Auffassung der Gemeinde

1) Der Bürgermeister ist bei Ernennung, Beförderung und Entlassung von Beamten und höheren Angestellten an die Ratsbeschlüsse gebunden, während er bezüglich der übrigen Angestellten und der Arbeiter im "Benahmen" mit der Gemeindevertretung entscheidet. Dazu Salzmann/Schunck, Erl. zu § 47, S. 209 f.

2) § 47 Abs. 1 Nr. 3-5 GO; weiter dazu unten S. 123

3) vgl. Duverger S. 228

gebunden. Weigert sich der Rat, eine von ihm geforderte Erklärung abzugeben, so ist sein Schweigen als mangelndes Einverständnis zu den Vorstellungen des Staates aufzufassen, hindert diesen aber selbstverständlich ebenfalls nicht, so, wie geplant, zu verfahren.¹⁾ Regelt der Staat eine Angelegenheit im Sinne des Ratsgutachtens, so kann die Gemeinde dafür von Dritten aber nicht verantwortlich gemacht werden.²⁾

Eine ähnliche Form der Beteiligung an Staatsangelegenheiten wird durch das Recht, "vœux" (etwa: Wünsche³⁾) zu äußern, gewährt, Art. 40 Abs. 4 Cac.. Von dieser Befugnis kann der Rat aus eigener Initiative in jeder öffentlichen Angelegenheit Gebrauch machen, die gemeindliche Belange berührt. Zu politischen Fragen darf allerdings nicht Stellung genommen werden, Art. 52 Cac..

Diese beratenden Funktionen⁴⁾ des Conseil municipal - die er nicht eigentlich als Organ der Selbstverwaltung wahrnimmt⁵⁾ - können Grundlage für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Staat und Gemeinde sein. Da ihnen aber keine rechtserhebliche Bedeutung zukommt, können sie zur völligen Bedeutungslosigkeit herabsinken, wenn den staats-

1) Zum vorigen Morgand Nr. 391

2) CE v. 1.2.1952, Martin, Revue de finances communales, März 1952, S. 39

3) so auch übersetzt von Jèze S. 214

4) Das in Art. 40 Abs. 3 Cac. weiter genannte Recht der "réclamation contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition" ist heute praktisch unbedeutend; vgl. Morgand Nr. 240.

5) Duez/Debeyre Nr. 159: "Il apparait alors comme un organe prêté par la commune décentralisée à l'Etat."

lichen Stellen nicht daran gelegen ist, auf die Wünsche der Selbstverwaltungskörperschaften Rücksicht zu nehmen.

Im Selbstverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz sind keine mit den "avis" und "vœux" zu vergleichende allgemeine Rechte erwähnt. Doch ist z.B. für den Fall der Gebietsänderung einer Gemeinde die vorherige Anhörung des Gemeinderates vorgeschrieben.¹⁾ Andere Gesetze geben der Gemeinde bei der Durchführung staatlicher Maßnahmen im örtlichen Bereich sogar ein echtes Mitwirkungsrecht. So kann der Bürgermeister als staatliches Polizeiorgan Verordnungen nur mit Zustimmung der Gemeindevertretung erlassen.²⁾

Im Gegensatz zur französischen Auffassung sagt das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht³⁾, daß die Gemeinde bei der Ausübung ihrer Anhörungs- bzw. Zustimmungsrechte grundsätzlich innerhalb des Rahmens ihrer Selbstverwaltungsbefugnisse, also eigenverantwortlich, handele, weil sie Belange des gemeindlichen Wohls wahrnehme.

Von dem Recht des Gemeinderates, sich zu Angelegenheiten des staatlichen Bereichs gutachtlich zu äußern, wird als selbstverständlich ausgegangen.⁴⁾ Doch muß auch hier die Meinungsäußerung

1) § 12 Abs. 1 GO

2) §§ 32-34 rhpf.PVG

3) vgl. Urt. v. 3.10.1957, 6. Bd., S. 244

4) Vgl. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 44, S. 192

einen besonderen Bezug auf die Belange der örtlichen Gemeinschaft haben. Ein Beschluß, der eine Einmischung in die staatliche Politik zum Inhalt hat, wird ebenfalls als unstatthaft betrachtet.¹⁾

e) Kontrolle über den Bürgermeister

Als Entscheidungsorgan in grundsätzlich allen Gemeindeangelegenheiten hat der Gemeinderat ein Interesse daran sicherzustellen, daß die Verwaltung nach seinem Willen erfolgt. Zu seinen Aufgaben gehört daher auch die Überwachung des Exekutivorgans.

Beide Kommunalgesetze legen dabei besonderes Gewicht auf die Kontrolle über die Ausführung der Beschlüsse und die Prüfung der Jahresrechnung²⁾. Das Recht zur Rechnungsprüfung ist allerdings in Rheinland-Pfalz unvergleichlich bedeutender als in Frankreich. Während der Conseil municipal darauf beschränkt ist, Fehler und sonstige Unregelmäßigkeiten aufzudecken, und die eigentliche Genehmigung in der Hand des Präfekten liegt³⁾, folgt hier der Prüfung die Entlastung

1) Vgl. BVerfG v. 30.7.1958, 8. Bd., S. 123, 134

2) Art. 75 Nr. 10, 270 Cac.; §§ 34 Abs. 2 S. 2, 110 GO

3) vgl. Morgand Nr. 1856. Die früher hiergegen bestehenden Bedenken wegen der Vereinbarkeit mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen sind größtenteils zerstreut, seit der Rechnungsabschluß des Maire durch Art. 14 der Ordonnance Nr. 33 v. 5.1.1959 nur noch dem "visa" (Morgand aaO.) der Aufsichtsbehörde unterworfen ist, was eine bloße Legalitätskontrolle bedeutet.

des Bürgermeisters durch das gemeindliche Beschlußorgan selbst ¹⁾. Ist die Haushaltsführung unzulänglich gewesen, so kann er seine Zustimmung teilweise oder im ganzen also endgültig versagen, mit der möglichen Folge, daß der Bürgermeister sich dienststrafrechtlich und zivilrechtlich zu verantworten hat. ²⁾

Auch über die gemeindeeigenen Angelegenheiten, die der Maire in selbständiger Entscheidungsbefugnis wahrnimmt, steht dem Conseil in der Regel das Recht der Überwachung zu. Nicht unter die Kontrolle des Rates gestellt ist der Maire aber als *police municipale* ³⁾ und mangels einer besonderen Vorschrift auch nicht in seiner Eigenschaft als Vorgesetzter der Gemeindebediensteten ⁴⁾.

Der Bürgermeister in Rheinland-Pfalz untersteht dem Aufsichtsrecht des Rates bei der Wahrnehmung einer jeden Gemeindeangelegenheit, da er ihm für die gesamte Verwaltung verantwortlich ist ⁵⁾. Außerhalb der Selbstverwaltung, d.h. im Bereich der ihm obliegenden Auftragsangelegenheiten, ist er dagegen, wie sein französischer Kollege, allein den ihm unmittelbar vorgesetzten Staatsbehörden verantwortlich. ⁶⁾

1) so auch jetzt nach § 113 saarl.GO v. 15.1.1964; vordem war nach französischem Muster die Aufsichtsbehörde Entlastungsorgan, § 106 saarl.GO v. 1.7.1951 (ABl. S. 995).

2) Vgl. dazu Salzmann/Schunck, Erl. zu § 113, S. 409 f., die der überholten Auffassung des ProVG (Urt. v. 20.3.1934 in RVBl S. 901) entgegentreten, wonach die Entlastung regelmäßig nur die Bedeutung einer Quittung hatte, die den Gegenbeweis zuließ.

3) Liet-Veaux/Homont, Jur. cl. adm., fasc. 126-2 Nr. 9

4) so Schimmels S. 128

5) § 34 Abs. 2 S. 1 GO; vgl. auch Salzmann/Schunck, Erl. zu § 34, S. 171

6) § 2 Abs. 2 iVm. 47 Abs. 1 Nr. 7 GO; Art. 77 Cac.; siehe auch unten S. 112

Als Mittel der Überwachung sieht § 34 Abs. 2 GO ein näher ausgestaltetes Unterrichtsrecht (im wesentlichen die Akteneinsicht) vor. Der Cac. regelt in dieser Beziehung nichts; die Rechtsprechung spricht dem Rat lediglich die Befugnis zu, die Amtsführung des Maire in Form von Beschlüssen zu tadeln ¹⁾. Rechtswirksame Sanktionen gegen den pflichtvergessenen Bürgermeister sind aber in keinem der Vergleichsländer vorgesehen (abgesehen davon, daß der Rat durch Benachrichtigung der Aufsichtsbehörde disziplinarische Maßnahmen anregen kann). Da es in Rheinland-Pfalz sowohl wie in Frankreich ein Grundsatz des dualistischen Verfassungstyps ist, daß kein Organ das andere seiner Funktionen entheben kann, also auch die Gemeindevertretung den einmal gewählten Bürgermeister nicht wieder abberufen kann ²⁾, sind die Möglichkeiten des Rates, auf die Amtsführung des Exekutivorgans einzuwirken, hier wie dort sehr beschränkt ³⁾.

II. Der Bürgermeister ⁴⁾

1.) Rechtsstellung

Der Bürgermeister wird von der Gemeindevertretung gewählt. ⁵⁾ Nach französischem Recht muß er aus der Mitte der Ratsmitglieder kommen, eine

1) vgl. CE v. 9.5.1924, Thibault, Leb. S. 453

2) anders nach § 76 hess.GO und § 54 schlhol.GO

3) wobei allerdings auf die oben S. 104ferwähnte stärkere Stellung des rheinland-pfälzischen Gemeinderats bei der Entlastungsprüfung hinzuweisen ist.

4) Hier sei auf die ausführliche Dissertation von Schimmels, Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in Frankreich, hingewiesen.

5) Art. 58 Cac.; § 50 Abs. 1 GO

Einschränkung, die auch nach der rheinischen Landgemeindeordnung galt ¹⁾, heute in Rheinland-Pfalz aber nicht mehr besteht.

Auf Grund des Art. 62 Cac. kann nicht jeder, der zum Rat gehört, sich auch für das Amt des Maire bewerben. Ausgeschlossen davon sind im wesentlichen solche Bediensteten der öffentlichen Verwaltung, denen nicht schon die Mitgliedschaft im Rat verwehrt wird.²⁾ Politische Funktionen in der Staatsverwaltung vertragen sich aber durchaus mit der des Gemeindevorstehers: In der Praxis ist der Maire in größeren Städten häufig gleichzeitig Senator oder Deputierter der Nationalversammlung.³⁾

Rheinland-Pfalz kennt für das Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters ähnliche Beschränkungen der Wählbarkeit.⁴⁾ Der Bewerber für das Ehrenamt muß hier 25 Jahre alt sein. Vom hauptamtlichen Bürgermeister wird verlangt, daß er mindestens 27 Jahre alt ist. In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern muß er die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen; es sei denn, ein anderer hauptamtlicher Gemeindebeamter besitzt diese Qualifikation.⁵⁾ In

1) § 72 Rhein.GO v. 1845. Wie schon anfangs erwähnt, ist heute eine solche Regelung wieder für die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden des Saarlandes zwingend; vgl. § 52 Abs. 1 saarl.GO.

2) Staatlich angestellte Lehrer, die besonders in den Kleingemeinden für die Bekleidung des Maire-amtes in Frage kommen, haben erst seit kurzem dazu die Erlaubnis, Waline Nr. 576.

3) Rivero Nr. 396

4) Vgl. § 52 GO

5) § 50 Abs. 1 GO iVm. § 41 DVO, § 51 GO

Frankreich kann man mit 23 Jahren Ratsmitglied, folglich auch Maire, sein;¹⁾ berufliche Qualifikationen werden auch für größere Gemeinden nicht gefordert.

Für das Wahlverfahren gelten die bei der Arbeitsweise des Gemeinderates geschilderten Grundsätze.²⁾ Bei seiner Amtseinführung wird der rheinische Bürgermeister unter Aushändigung der Ernennungsurkunde vereidigt.³⁾ Der Maire übernimmt seit der Abschaffung der Eidesleistung⁴⁾ ohne förmliche Einführung seine Geschäfte.

Die Amtszeit⁵⁾ des Maire und des ehrenamtlichen Bürgermeisters (soweit er in Rheinland-Pfalz hauptamtlich tätig ist, wird er für zehn bis zwölf Jahre gewählt) endet übereinstimmend mit dem Ablauf der Wahlzeit für die Gemeindevertretung, d.h. auch immer dann, wenn wegen deren Auflösung oder wegen einer ungültigen Gemeinderatswahl vorzeitig eine allgemeine Neuwahl stattfindet. In all diesen Fällen bleibt der rheinland-pfälzische Bürgermeister bis zur Einführung seines Nachfolgers im Amt; dagegen werden der Maire ebenso wie seine Adjunkten von der Erneuerung des gesamten Rates an bis zu diesem Zeitpunkt durch Ratsmitglieder in der gesetzlichen Rangfolge (ordre du tableau) in ihren Funktionen ersetzt.

1) Art. L. 44 C.él.

2) Siehe oben S. 61 f.

3) § 53 GO

4) durch décret v. 5.9.1870 (D.P. S. 86); vgl. auch Morgand Nr. 452

5) dazu Art. 63; § 50 GO

Im Cac. ist ausdrücklich vorgesehen, daß der Maire jederzeit von seinem Amt zurücktreten kann.¹⁾ Obwohl vom Rücktritt im rheinland-pfälzischen Selbstverwaltungsgesetz nichts gesagt ist, wird man dem ehrenamtlichen Bürgermeister mit der Begründung, daß er nicht zur Übernahme seines Amtes verpflichtet ist, dieses Recht ebenfalls zustehen müssen.²⁾

Das dem parlamentarischen Mißtrauensvotum nachgebildete Recht der Gemeindevertretung, seinen Verwaltungsvorstand abzurufen, wie es in der Bürgermeisterverfassung von Hessen und Schleswig-Holstein³⁾ eingeräumt ist, gibt es weder im Geltungsbereich der rheinischen Bürgermeisterverfassung noch im französischen Kommunalrecht⁴⁾.

Frankreich kennt ausschließlich den ehrenamtlichen Maire.⁵⁾ Deshalb erhält er auch kein festes Gehalt zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes, wie das für seinen hauptamtlich tätigen Kollegen

1) Art. 63 Abs. 2; nach Abs. 3 hat er aber für diesen Fall wie sein deutscher Kollege bis zur Amtsübernahme durch seinen Nachfolger die Geschäfte weiterzuführen.

2) Vgl. § 19 Abs. 2 S. 2 GO. In §§ 31 Abs. 3 und 62 Abs. 1 saarl.GO ist das Rücktrittsrecht sowohl der Ratsmitglieder als auch des Bürgermeisters (wie in Frankreich) ausdrücklich erwähnt. Ist der letztgenannte hauptamtlich tätig, hat er dieses Recht nicht, § 71 S. 2 saarl.GO.

3) § 76 hess.GO, § 54 schlhol.GO; vgl. auch Gönnerwein S. 194

4) Detton, S. 85, weist allerdings darauf hin, daß ein Mißtrauensvotum des Rates die Aufsichtsbehörde zur Prüfung der Vorwürfe gegen den Maire veranlassen kann, die dann gegebenenfalls dessen Abberufung von Staats wegen rechtfertigt. Die Abberufung des Bürgermeisters im Wege der staatlichen Rechtsaufsicht ist auch nach § 128 badwürt.GO und Art. 114 Abs. 2 bayr.GO vorgesehen.

5) Art. 84 Cac.

in Rheinland-Pfalz vorgesehen ist. Die Forderung, daß alle Gemeindeangelegenheiten im Wege freiwilliger Mitarbeit der Bürger und nicht durch bezahlte Agenten erfüllt werden sollen, stammt aus der Revolutionszeit. Der Grundsatz wurde lange Zeit streng durchgeführt, indem dem Maire lediglich Ersatz für die gemachten notwendigen Aufwendungen zugestanden wurde.¹⁾ Obwohl diese Übung geeignet ist, demokratische Grundsätze zu gefährden, weil bei dem Arbeitsanfall in größeren Städten nur wirtschaftlich gesicherte Personen als Gemeindevorstand in Frage kommen²⁾, blieb es erst der Vichy-Regierung vorbehalten, den Maires neben dem Ersatz der notwendigen Auslagen eine Pauschalentschädigung für ihre Amtstätigkeit zu gewähren³⁾. Gegenwärtig sieht ein in Art. 87 Cac. enthaltener Katalog eine allgemeine Entschädigung vor, die je nach der Größe der zu verwaltenden Gemeinde verschieden bemessen ist, aber nicht überschritten werden darf. Zwar spricht Art. 86 Cac. nur von einem Kannrecht des Conseil municipal, die Zahlung einer Entschädigung zu beschließen, doch wird angenommen, daß er sie in angemessener Höhe zu gewähren hat.⁴⁾

1) Zum vorigen Borredon S. 10

2) so Tafani S. 18 f.

3) durch loi v. 15.1.1942 (J.O. S. 310

4) Vgl. Borredon S. 32

In Rheinland-Pfalz ist eine Aufwandsentschädigung für den ehrenamtlichen Bürgermeister durch Gemeindesatzung festzusetzen, deren Höhe sich im Rahmen der Richtlinien zu bewegen hat, die vom Land erlassen werden.¹⁾

2.) Aufgaben

Kennzeichnend für die Gemeindeverwaltung in Frankreich und in Rheinland-Pfalz ist die deutliche Trennung von Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatlichen Auftragsangelegenheiten²⁾. Der französische Staat "entleiht"³⁾ sich für die Wahrnehmung seiner Aufgaben im gemeindlichen Bereich (soweit er nicht eigene Behörden einrichtet) unmittelbar und allein den Maire. Die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz⁴⁾ kennt ebenfalls die sogenannte Institutionsleihe⁵⁾, indem sie bestimmt, daß Staatsauf-

-
- 1) § 54 Abs. 1 GO. Es wird neuerdings sogar vorgeschlagen, dem ehrenamtlichen Bürgermeister in Rheinland-Pfalz bei seinem Ausscheiden ein Übergangsgeld oder nach längerer Amtszeit sogar eine "Pension" zu gewähren; vgl. Rittel, Erl. zu § 54, S. 94
 - 2) Salzmann/Schunck, Erl. zu § 3, S. 98, räumen ein, daß die Vorschrift des § 24 GO, wonach die Gemeinden bei entsprechender Ermächtigung auch Auftragsangelegenheiten durch Satzung regeln dürfen, die bestehende Trennung zu verwischen drohe, betonen aber, daß von dieser Möglichkeit bisher nicht Gebrauch gemacht worden und das rheinland-pfälzische SVG im übrigen von solchen Tendenzen freigeblieben ist.
 - 3) so Auby/Ducos-Ader S. 192, Duez/Debeyre Nr. 186; vgl. auch Art. 77 Cac.
 - 4) Art. 49 Abs. 4
 - 5) Dieses auch als "Organleihe" bezeichnete Verfahren, bis 1945 in ganz Deutschland vorherrschend (Loschelder, Die Gemeindeordnungen, 2. Aufl. 1956, Einf. S. 27), ist heute allgemein außer in der rheinland-pfälzischen Verfassung nur noch in der hessischen vorgesehen (vgl. Art. 137 Abs. 4 hess.Verf. v. 1.12.1946, GVBl. S. 229).

gaben "den Gemeinden oder deren Vorständen" übertragen werden können. Das Selbstverwaltungs-gesetz ¹⁾ hat aber allein den Bürgermeister für deren Besorgung verantwortlich gemacht, ²⁾ so daß die Verhältnisse hier ebenso wie im französischen Kommunalrecht liegen.

Die Aufgaben des Bürgermeisters lassen sich also in zwei große Bereiche unterteilen: Die Selbstverwaltungs- und die Auftragsangelegenheiten. Diese Trennung ist in beiden Ländern wichtig einmal, um das Verhältnis des Gemeindevorstandes zum Gemeinderat bestimmen zu können; denn nur bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten besteht die Gefahr, daß der eine in die Zuständigkeiten des anderen eingreift, und nur auf diesem Gebiet steht dem Rat eine Kontrolle über den Bürgermeister zu. Weiter ist der Umfang der staatlichen Aufsicht über den Hauptverwaltungsbeamten im Hinblick auf die Aufgaben der einen und anderen Kategorie verschieden. Die Bedeutung, die der Unterscheidung in Frankreich auch für die Frage zukommt, welche Körperschaft für die Handlungen des Bürgermeisters haftet ³⁾, hat sie allerdings

1) § 47 Abs. 1 Nr. 7 GO

2) In den meisten anderen Bundesländern wird der "Bereich der Auftragsangelegenheiten nicht mehr als eine Domäne des Hauptverwaltungsbeamten allein betrachtet", Loschelder, Die Gemeindeordnungen, Einf. S. 17.

3) Duez/Debeyre Nr. 186, Fußn. 2: Der Staat ist für Schäden, die der Maire durch die Auftragsverwaltung Dritten zufügt, verantwortlich. In diesem Sinne auch Auby/Ducos-Ader S. 192, CE v. 30.5. 1945, Dame Gree, Leb. S. 113. Das schließt nicht aus, daß der Maire - ähnlich wie sein deutscher Kollege nach § 839 BGB - zivilrechtlich ersatzpflichtig sein kann; vgl. dazu die grundlegende Entscheidung des CE v. 28.7.1954, Laruelle, Leb. S. 464, auch Morgand Nr. 687.

in Rheinland-Pfalz nicht, da gemäß der sogenannten Anstellungstheorie die Gemeinde auch für Amtspflichtverletzungen ihrer Organe in Auftragsangelegenheiten haftet ¹⁾.

a) Der Bürgermeister als Selbstverwaltungsorgan

aa) Aufgaben im Zusammenwirken mit dem Rat

(1) Der in beiden Kommunalverfassungen hervorragende ²⁾ Aufgabenbereich des Bürgermeisters ist die Ausführung der Ratsbeschlüsse in alleiniger Verantwortung. ³⁾ Der darin liegende Ausschluß des Rates, den gefaßten Willen in die Tat umsetzen zu dürfen, kennzeichnet den Dualismus dieser Organisationsform in der Gemeindeverwaltung.

Die vermeintlich scharfe Trennung in Beschlußfassung und Exekutive bringt eine Rechtsunsicherheit mit sich: Wieweit geht das Recht zu beschließen, und welchen Umfang hat somit der Bereich der Ausführung?

Für die Loi municipale hat sich insbesondere Rivero ⁴⁾ mit dieser Frage befaßt. Danach gibt Art. 40 Cac. dem Conseil grundsätzlich die Möglichkeit, alle Angelegenheiten, die seiner Beschlußfassung unterliegen, bis in die kleinste

1) BGHZ v. 3.12.1953, 11. Bd., S. 193, vgl. auch Mangold/Klein, 2. Bd., S. 835 f., Pagenkopf S. 119 f.

2) Duez/Debeyre Nr. 184: "sa fonction fondamentale".

3) Art. 64, 75 Nr. 10 Cac.; in der rhpf.GO nicht mehr ausdrücklich erwähnt, vgl. aber §§ 34 u. 50 GO.

4) Le maire, Rev. crit. insbes. S. 547 ff.. Obwohl bereits 1937 verfaßt, verweisen darauf noch die neuesten Lehrbücher (vgl. Waline Nr. 582 FuBn. 1, Vedel S. 529).

Einzelheit zu regeln. Die Tätigkeit des Maire kann also völlig festgelegt sein; denn, soweit die Regelung der getroffenen Entscheidung reicht, darf er nicht von ihr abweichen.¹⁾ Läßt ein Ratsbeschluß aber, wie in der Praxis häufig, Einzelheiten für die Durchführung einer Angelegenheit offen, so erwächst dem Maire daraus ein eigener Handlungs(Ermessens-)spielraum.

Rivero ²⁾ schränkt das Gesagte aber insoweit ein, als der Maire innerhalb des ihm überlassenen Spielraumes nur soweit frei handeln dürfe, als die Ausführung seiner eigenen Vorstellungen nicht merklichen Einfluß auf die Gemeindefinanzen habe. Er führt als Anhaltspunkt für den entsprechenden Willen des Gesetzgebers insbesondere Art. 75 Nr. 6 und 7 Cac. an. Diese Bestimmungen geben dem Maire, bevor in Nr. 10 seine allgemeine Zuständigkeit zur Ausführung der Ratsbeschlüsse ausgesprochen wird ³⁾, das Recht, die mit der Gemeinde zu schließenden Verträge ⁴⁾ zu unterzeichnen. Sie sollen den Maire auf die Aufgabe beschränken, die Körperschaft nur soweit vertraglich zu binden, wie der Rat Bindungswillen hatte. Weitergehende Verpflichtungen der Gemeinde kann er wegen dieser Beschränkung nicht wirksam eingehen.⁵⁾

1) CE v. 8.4.1911, Commune de Ousse-Suzan, Leb. S. 470 und v. 7.4.1916, Cottaz, Leb. S. 157

2) Rev. crit., S. 548

3) Nr. 10: "Et d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal."

4) Es handelt sich in Nr. 6 u. 7 um eine Aufzählung, die z.B. enthält: Miet-, Kauf-, Vergleichsverträge, Vergabe von Gemeindearbeiten.

5) Morgand Nr. 652, Rivero, Rev. crit., S. 548 f.

Seine Rolle ist hier vollkommen "passif"¹⁾.

In dem Maße, wie die finanzielle Tragweite einer Unternehmung vom Beschlußorgan festgelegt ist, wird dem Maire für die noch regelungsbedürftigen Einzelheiten vor allem die Wahl der Mittel bei der Durchführung zugestanden. Hierfür werden häufig als Beispiele das Recht des Maire, die Gemeinde vor Gericht zu vertreten und die Gemeindearbeiten (travaux municipaux) zu leiten ²⁾, angeführt: Ist die Prozeßführung erst einmal vom Rat beschlossen, dann wird dem Maire die Befugnis zugesprochen, nach eigenem Ermessen die Anwälte auszusuchen, die nötigen Beweisunterlagen zu beschaffen u.s.w.³⁾; bei Bauprojekten sind ihm im allgemeinen die Auswahl des Architekten, der Zeitpunkt der Inangriffnahme des Vorhabens und weitere Einzelheiten der Ausführung überlassen ⁴⁾. Der Maire wirkt in diesem Rahmen also "actif"⁵⁾ an der Gestaltung der Gemeindeangelegenheiten mit.

In der Verwaltungspraxis bleiben wohl bei einer Großzahl der vom Rat gefaßten Beschlüsse ausfüllungsbedürftige Bereiche offen, die er zu regeln unterlassen hat oder wegen der Art der

1) Chapman S. 63, Rivero, Rev. crit., S. 548

2) Art. 75 Nr. 8 u. 4 Cac.

3) Allerdings darf er gewöhnlich nicht eigenmächtig Berufung einlegen, CE v. 30.6.1948, Commune de Gacogne, Leb. S. 302

4) vgl. Chapman S. 64, Félix, 2. Bd., S. 120, 124, Rivero, Rev. crit., S. 552

5) Rivero, Rev. crit., S. 550; Chapman S. 63, 65: "pouvoir discrétionnaire"

Materie nicht ausführlicher regeln konnte. Sie geben dem Maire in dem zugebilligten Rahmen neben der bloßen Exekutivgewalt die Möglichkeit selbständiger Entscheidungen und erfordern sie sogar.¹⁾

In den meisten westdeutschen Gemeindeordnungen²⁾ hat der Begriff der "Geschäfte der laufenden Verwaltung" Eingang gefunden, um auf der breiten Grenze noch möglicher Beschlußfassung durch den Rat und Schon-Ausführung dem Exekutivorgan die Zuständigkeiten zu geben, welche die Verwaltungspraxis erfordert. Die Landesgesetzgeber haben hier im Gegensatz zum französischen³⁾ zumindest die Problematik angesprochen, ohne die Abgrenzungsschwierigkeiten - die an anderer Stelle entstehen - beseitigen zu können.

Mit der Übertragung der Geschäfte der laufenden Verwaltung hat der Bürgermeister die selbständige Entscheidungsbefugnis für alle diejenigen Angelegenheiten erhalten, die "weder nach der grundsätzlichen Seite noch für den Gemeindehaushalt von erheblicher Bedeutung sind und zu den normalerweise anfallenden Geschäften der Gemeinde gehören"⁴⁾. Die finanzielle Tragweite einer Entscheidung gilt hier also ebenso als Kriterium für die äußerste Grenze der Entfaltungsmöglich-

1) In diesem Sinne Chapman S. 63, Rivero, Rev. crit., S. 550

2) für den Geltungsbereich der rheinischen Bürgermeisterverfassung vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 1 rhpf.GO, § 54 Abs. 3 saarl.GO

3) Rivero, Rev.crit., S. 547: "... er hat das Problem gelöst, indem er vermied, es zu stellen."

4) so BGHZ v. 31.1.1953, 8. Bd., S. 396, v. 23.6.1954, 14. Bd., S. 89 f.; in diesem Sinne auch rhpf.LVG v. 12.12.1950, Verw. Rspr., 3. Bd., Nr. 103, S. 479

keiten des Exekutivorgans, wie in Frankreich, wo die Rechtslehre im Wege der (erweiternden) Auslegung den Umfang der Ausführungskompetenz des Maire ebenso bestimmt.

Zu berücksichtigen ist aber, daß der dem Maire eingeräumte Handlungsspielraum nur Entscheidungen decken soll, die dieser mangels näherer Konkretisierung in Ratsbeschlüssen trifft; der Conseil municipal kann diese Materie immer für sich beanspruchen. Der Bürgermeister in Rheinland-Pfalz und im Saarland hat das vom Gesetz übertragene Recht und die Pflicht, die Geschäfte der laufenden Verwaltung in eigener Zuständigkeit zu entscheiden.¹⁾

Außerdem liegt in der Erstreckung auf die normalerweise anfallenden Geschäfte eine Erweiterung im Aufgabenkreis des Bürgermeisters, die in Frankreich vom Gesetz nicht gedeckt wird. So können darunter auch der selbständige Abschluß alltäglicher Kauf-, Miet- und Dienstverträge fallen²⁾, wozu in größeren Städten sogar die Ausübung des Vorkaufsrechts gehören kann³⁾, Verträge, für deren Zustandekommen der Maire ausdrücklich nur das Unterzeichnungsrecht hat.

Welche Geschäfte zur laufenden Verwaltung gehören können, läßt sich an Hand des unbestimmten Gesetzesbegriffes nicht allgemeingültig bestimmen, sondern muß jeweils nach Lage des einzelnen Falles entschieden werden.⁴⁾

1) Anders dagegen § 28 Abs. 3 nrw.GO, wonach die einfachen Geschäfte dem Hauptverwaltungsbeamten vom Rat als übertragen gelten und im Einzelfall zurückgeholt werden können.

2) vgl. Kunze/Schmid, Erl. zu § 44 badwürt.GO, S. 350

3) so BGHZ v. 20.10.1961, DVBl. 1962 S. 62

4) Gönnerwein S. 338; vgl. auch Salzmann/Schunck, Erl. zu § 47, S. 207

Als Ergebnis dieser vergleichenden Betrachtung zeigt sich einmal, daß mit der allgemeinen Übertragung der Entscheidungsbefugnis für die einfachen Geschäfte die unentziehbaren Rechte des rheinischen Bürgermeisters im Verhältnis zu seinem französischen Kollegen erweitert sind. Zum anderen wird spürbar, daß die den dualistischen Verfassungsformen gemeinsame Schwierigkeit der Kompetenzabgrenzung des Beschlußorgans von der Exekutive zu einem Spannungsverhältnis zwischen beiden führt. Übereinstimmend stellen die französischen wie die deutschen Rechtslehrer ¹⁾ fest, daß dieser Organisationstyp eine Persönlichkeit an der Spitze der Gemeinde verlangt, die genügend Ansehen und Fähigkeiten besitzt, um kleinliche Kompetenzstreitigkeiten zugunsten einer wirksamen Verwaltungsführung beilegen zu können.

(2) Die aus der Exekutivgewalt fließende Befugnis, die Gemeinde im Rechtsverkehr zu vertreten ²⁾, steht dem Hauptverwaltungsbeamten nur soweit zu, als er auf Grund von Gesetz oder Ratsbeschluß dazu bevollmächtigt ist. Die tatsächliche Macht des rheinischen Bürgermeisters geht aber weiter, weil Rechtsprechung und Rechtslehre ³⁾ anerkennen, daß Dritte in ihrem Vertrauen auf die Vertretungsmacht

1) vgl. Duez/Debeyre Nr. 184, Chapman S. 64, Hourticq, Rev. adm. 1965 S. 69; für Deutschland vgl. Köttgen, KomHdb., S. 209 f., auch Kraus, KomHdb., S. 347, Pagenkopf S. 107

2) so allgemein § 47 Abs. 1 S. 1 GO; für den Cac. vgl. die in Art. 75 Nr. 6 u. 7 genannten Fälle.

3) so schon das RGZ, 31. Bd., S. 326, 139. Bd., S. 62; Köttgen, KomHdb., S. 225; für Rheinland-Pfalz vgl. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 47 GO, S. 204 f.

eines öffentlich-rechtlichen Organs geschützt werden müssen. Schließt der Bürgermeister also eigenmächtig Verträge ab (die auch nicht durch sein Recht zur Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung gedeckt werden) so wird die Gemeinde dennoch daraus verpflichtet, es sei denn, zwingende Formvorschriften wären verletzt worden.

Nach französischer Anschauung sind vom Maire getätigte Geschäfte, zu denen er weder vom Gesetz noch vom Rat autorisiert ist, in jedem Falle nichtig. Die "Vertragspartner" sind auf Bereicherungsansprüche gegen die Gemeinde angewiesen.¹⁾ Bedenkt man, daß der Conseil den Handlungsspielraum des Exekutivorgans durch detaillierte Beschlüsse sehr weit einengen kann, dann zeigt sich, wie leicht der Maire mit dieser Grenze in Konflikt kommen kann. Die Funktionstrennung wird hier bis zur letzten Konsequenz durchgeführt.

(3) Dem rheinischen Bürgermeister ist ausdrücklich²⁾ die Pflicht übertragen, die von der Gemeindevertretung zu fassenden Beschlüsse vorzubereiten. Wegen ihrer Bedeutung ist besonders die Haushaltssatzung aufgeführt, die er jährlich im Entwurf aufzustellen und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen hat, § 97 GO.

Zur Vorbereitung der Ratsbeschlüsse wird nicht

1) CE v. 24.6.1938, Commune d'Huos, Leb. S. 577, v. 24.3.1943, Livernet, Leb. S. 80

2) in § 47 Abs. 1 Nr. 2 GO

nur die Zusammenstellung der Tagesordnung, die Sammlung und Sichtung des für die Verhandlung notwendigen Materials und die Stellungnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gehören ¹⁾, sondern auch das Recht und die Pflicht zur Planung und Initiative ²⁾. Das heißt also, daß der Bürgermeister die Aufmerksamkeit der Gemeindevertretung auf zukünftig zu erfüllende Verwaltungsaufgaben zu lenken und Vorschläge für deren Gestaltung zu machen hat.

In der Loi municipale wird eine allgemeine Zuständigkeit des Maire für die Vorbereitung der Ratsbeschlüsse nicht erwähnt. Allerdings ist auch hier für den besonderen Fall des Jahresbudgets bestimmt, daß er die Entscheidung des Rates durch einen Entwurf vorzubereiten hat, Art. 75 Nr. 3 Cac.. In der Rechtslehre ³⁾ wird aber als selbstverständlich davon ausgegangen, daß allgemein die Vorbereitung der Beschlüsse ebenfalls zu den Aufgaben des Maire zählt.⁴⁾ Tatsächlich geht auch in den meisten Fällen die Initiative für die Beratungsthemen von ihm aus.⁵⁾

(4) In Beziehung zur Gemeindevertretung gehört auch der Vorsitz in der Ratsversammlung, den den französische wie der rheinische Bürgermeister

1) vgl. Kunze/Schmid, Erl. zu § 43 badwürt.GO, S. 337

2) Gönnerwein S. 319 für das Gebiet der sog. süddeutschen Ratsverfassung

3) z.B. Auby/Ducos-Ader S. 192, Vedel S. 529

4) Schimmels, S. 73, rechnet diese Zuständigkeit des Maire zu dessen Aufgaben als Ratsvorsitzenden.

5) So Auby/Ducos-Ader S. 192

von Gesetzes wegen inne hat. Für die daraus erwachsenden Aufgaben wird auf die Ausführungen zur Organisation des Rates verwiesen.¹⁾

In diesem Zusammenhang betraut § 44 GO den Bürgermeister mit einer Aufgabe, die sich hauptsächlich auf seine Exekutivgewalt auswirkt: Er hat Beschlüsse, welche die Befugnis der Gemeindevertretung überschreiten, rechtswidrig sind, Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verletzen oder ohne Rücksicht auf haushaltsmäßige Deckung gefaßt worden sind, auszusetzen. Auch nicht ausführungsbedürftige (bzw. -fähige) Beschlüsse, wie Meinungsäußerungen und Gutachten, - vergleichbar mit den avis und vœux nach französischem Recht - hat der Bürgermeister, wenn sie keinen Bezug zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises haben, zu beanstanden.²⁾ Er muß dem Rat in der nächsten Sitzung seine Bedenken mitteilen und hat, wenn dieser auf seinem Beschluß besteht, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen.

Das französische Kommunalrecht kennt eine Beanstandungspflicht des Maire nicht. Er hat aber nicht nur nicht die Pflicht, sondern man verweigert ihm auch das Recht - etwa auf Grund des übergeordneten Postulates der Rechtmäßigkeit der Verwaltung -, gesetzeswidrige Ratsbeschlüsse auszusetzen. Man hält die doppelte Kontrollmöglichkeit,

1) Siehe oben S. 76 ff.

2) So Salzmann/Schunck, Erl. zu § 44 GO, S. 192, mit Rücksicht auf das Urteil des BVerfG v. 30.7. 1958, 8. Bd., S. 123 ff.

der die Beschlüsse durch die Aufsichtsbehörde und die Gerichte unterliegen, für ausreichend.¹⁾ Der Grundsatz, daß der Maire als ausführendes Organ dem Rat untergeordnet ist, wird in dieser Beziehung also streng durchgeführt.

Gönnenwein²⁾ hebt insbesondere das Beanstandungsrecht des rheinland-pfälzischen Bürgermeisters³⁾ als ein Merkmal hervor, welches das Prinzip der "Gewaltenteilung" in der Bürgermeisterverfassung durchbricht.

bb) Selbständige Aufgaben

Der Code de l'administration communale und das rheinland-pfälzische Selbstverwaltungsgesetz weisen dem Gemeindevorstand bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben zu, die er ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung selbständig wahrnimmt (sog. eigene Aufgaben⁴⁾).

1) CE v. 13.4.1933, Piroelle, Leb. S. 49; vgl. auch Rivero, Rev. crit. S. 576 f., Morgand Nr. 276. In der rhein.GO v. 1845 war ein Beanstandungsrecht des Bürgermeisters ebenfalls nicht vorgesehen.

2) S. 324

3) Es hat jetzt auch in § 55 saarl.GO Eingang gefunden.

4) auch in den französischen Lehrbüchern durch die Bezeichnung "attributions (= pouvoirs) propres" besonders hervorgehoben. Vgl. für folgende Einteilung Auby/Ducos-Ader S. 193, de Laubadère Nr. 264, Rivero Nr. 400

(1) Als Leiter der Gemeindeverwaltung ¹⁾ sind die Bürgermeister naturgemäß Vorgesetzte der Gemeindebediensteten. ²⁾ Im Rahmen des den Gemeinden vom Gesetzgeber weitgehend entzogenen Dienstrechtes ist es Aufgabe sowohl des Maire als auch seines rheinischen Kollegen, die Beamten, Angestellten und Arbeiter im Dienste der Gemeinde zu ernennen und zu entlassen. ³⁾

Die Stellung des Maire ist in dieser Beziehung auf Kosten der Zuständigkeit des Conseil municipal aber vergleichsweise bedeutend selbständiger. Er entscheidet allein in Personalangelegenheiten, lediglich abhängig von den Einstellungsbedingungen, die in der Regel durch ein überörtliches Gremium aufgestellt werden ⁴⁾; dagegen ist der rheinische Bürgermeister bei der Auswahl der Bewerber oder für die Entlassung an die Beschlüsse des Rates gebunden ⁵⁾. Die unterschiedliche Gestaltung zeigt ihre Wirkung also in dem Einfluß, den der Verwaltungsvorstand auf die Zusammensetzung des Personals in den ihm unterstehenden Ämtern hat. ⁶⁾

1) § 47 Abs. 1 S. 1 GO; im Cac. nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aus den Funktionen des Maire aber als selbstverständlich. Auby/Ducos-Ader S. 193: "il dirige les services municipaux".

2) Vgl. Art. 500 ff. Cac.; § 47 Abs. 3 GO

3) Art. 500 Cac.; § 47 Abs. 1 Nr. 3-5 GO

4) siehe unten S. 148 Fußn. 5

5) § 47 Abs. 1 Nr. 2-4 GO; soweit er sich nur mit ihm in's "Benehmen" setzen muß, hat er doch grundsätzlich auch im Einverständnis mit dem Beschlußorgan zu handeln. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 47, S. 210

6) Es ist zu berücksichtigen, daß nach § 36 DVO zu § 47 Abs. 1 Nr. 5 GO der Bürgermeister größerer Gemeinden auf diesem Gebiet ebenfalls selbständige Befugnisse haben kann, allerdings nur auf Grund einer Ermächtigung durch den Rat.

Was die Disziplinargewalt über die Gemeindebediensteten angeht, so wird sie von den Dienstvorgesetzten in beiden Ländern dem Rat gegenüber völlig unabhängig ausgeübt.¹⁾

(2) Der Maire ist nach Art. 75 Nr. 1 Cac. mit der Verwaltung des Gemeindevermögens betraut. Wesentlicher Inhalt dieser "attribution propre" ist, das kommunale Eigentum in seinem Bestand zu erhalten und es vor Einwirkungen Unbefugter zu schützen.²⁾ Eine gleiche Aufgabe überträgt das SVG von Rheinland-Pfalz dem Bürgermeister nicht ausdrücklich; doch werden ihm in genanntem Umfange entsprechende Pflichten als Leiter der Verwaltung bzw. wegen seiner Verantwortlichkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegen. Das wird deutlich, wenn man eine typische Befugnis betrachtet, die der französische Maire im Zusammenhang mit diesem Aufgabenkreis hat: Er kann über die öffentlichen Gebäude und Einrichtungen in dem Sinne verfügen, daß er z.B. einen Gemeindesaal für Veranstaltungen freigibt; dagegen bleibt dem Conseil das Recht, für die Verwendung gemeindeeigener Räumlichkeiten allgemeine Bedingungen aufzustellen.³⁾ Zwischen diesen beiden Fällen wird auch in Rheinland-Pfalz im allgemeinen (das hängt von der Bedeutung der in einer Gemeinde anfallenden Aufgaben ab) die Grenze zwischen den Angelegenheiten der laufenden Verwal-

1) Art. 528 Cac.; § 47 Abs. 3 GO

2) Vgl. Morgand Nr. 640

3) so Morgand Nr. 643

tung und denen liegen, deren Entscheidung dem Rat vorbehalten bleibt.

(3) Die alleinige Entscheidungsbefugnis in jeglicher Selbstverwaltungsangelegenheit ¹⁾ kann dem Bürgermeister nach § 47 Abs. 2 GO in Eilfällen zustehen. Im Unterschied zu den Geschäften der laufenden Verwaltung, die ihm praktisch nur die Ausführungsmodalitäten für den in großen Zügen vom Rat gesetzten Willen überlassen, gibt ihm die Eilzuständigkeit die Möglichkeit, ohne Rücksicht auf den Willen des eigentlichen Beschlußorgans zu handeln. Allerdings sind strenge Voraussetzungen daran zu knüpfen, ob eine dringende Angelegenheit tatsächlich unaufschiebbar ist. ²⁾ Der Rat behält überdies das Recht zur Aufhebung der Bürgermeister-Entscheidung, soweit sie noch nicht ausgeführt und dadurch Rechte Dritter entstanden sind.

Dem Maire steht ein allgemeines Eilentscheidungsrecht nicht zu. ³⁾ Doch gibt ihm Art. 75 Nr. 1 Cac. beschränkt in Bezug auf das Gemeindeeigentum eine ähnliche Zuständigkeit; in dringenden Fällen hat er ohne vorherige Beschlußfassung durch den Rat selbständig alle Maßnahmen zu treffen, die zum Vorteil des Gemeindevermögens notwendig sind. ⁴⁾ Namentlich erwähnte Fälle sind die Annahme von der Gemeinde gemachten unentgeltlichen Zuwendungen (Art. 302 Cac.) und alle zur Vermeidung

1) Kunze/Schmid, Erl. zu § 43 badwürt.GO, S. 343: "... dem Gegenstande nach nicht beschränkt".

2) Vgl. Gönnerwein S. 340; Salzmann/Schunck, Erl. zu § 47 GO, S. 211

3) Es war in der rheinischen Bürgermeisterverfassung bis zur Neufassung der rhpf.GO von 1964 ebenfalls unbekannt.

4) Vgl. auch Duez/Debeyre Nr. 185

etwaiger Rechtsverluste dienenden Handlungen (Art. 332 Cac.). Das berechtigt ihn insbesondere zu selbständigen Prozeßhandlungen wie Klageerhebung und Einlegung eines Rechtsmittels.¹⁾

Für den Fall des Art. 302 Cac. ist bestimmt, daß der Maire die Annahmeerklärung lediglich als Maßnahme zur Sicherung des Rechtserwerbes ("à titre conservatoire") abgeben kann, daß sie also erst durch die Genehmigung auf Grund eines späteren Ratsbeschlusses wirksam wird. Daraus ableiten zu wollen, daß der Conseil in allen denkbaren Eilfällen für die endgültige Entscheidung zuständig bleibt, erscheint angesichts des Schweigens des Gesetzes bedenklich.²⁾ Man wird eher annehmen können, daß es wie bei den Eil- und Notentscheidungen in den meisten westdeutschen Ländern³⁾ einer nachträglichen Genehmigung durch den Rat nicht bedarf.

Das Eilentscheidungsrecht des Gemeindevorstandes in Rheinland-Pfalz ist vornehmlich für Maßnahmen zur Bekämpfung plötzlich auftretender öffentlicher Notstände und Katastrophen gedacht.⁴⁾ Der Maire wird in diesen Fällen häufig ebenso wirksam eingreifen können, ohne daß es der Einräumung einer allgemeinen Eilzuständigkeit unter

1) Morgand Nr. 2102

2) So aber ohne nähere Begründung Schimmels S. 88

3) vgl. z.B. Art. 37 Abs. 2 bayr.GO, § 43 Abs. 4 badwürt.GO, § 70 Abs. 3 hess.GO; dagegen aber wie in Rheinland-Pfalz auch § 56 saarl.GO

4) vgl. Gönnenwein S. 340

Umgehung des Conseil bedarf; er ist nämlich mit umfangreichen polizeilichen Befugnissen ausgestattet ¹⁾.

(4) In den französischen Lehrbüchern wird bei der Aufgliederung der Zuständigkeiten des Maire auch seine Stellung als Repräsentant der Gemeinde bei öffentlichen Anlässen zu seinen selbständigen Aufgaben gezählt.²⁾ In Rheinland-Pfalz wird die Repräsentationsfunktion des Bürgermeisters eher bei seinem Recht eingeordnet, die Gemeinde im Rechtsverkehr zu vertreten und als dessen Ausfluß betrachtet.³⁾

cc) Police municipale

Die bis hierhin dargestellten Zuständigkeiten des Gemeindevorstandes ließen sich in ein Schema einordnen, das grundsätzlich sowohl für die Bürgermeisterverfassung als auch für die Mairieverfassung Gültigkeit besitzt. Die gefundenen Übereinstimmungen in den einzelnen Aufgabenbereichen überwiegen, während die Unterschiede mehr gradueller Art sind. Ohne Vergleichsmöglichkeit ist dagegen die Polizeigewalt des Maire,⁴⁾ die er als Selbstverwaltungsorgan wahrnimmt; in

1) vgl. Art. 101 Cac. für den Katastrophenfall. Zu seinen Polizeibefugnissen im folgenden.

2) Vgl. Auby/Ducos-Ader S. 193; Rivero Nr. 400, der darauf hinweist, daß diese Funktion in größeren Gemeinden eine bedeutende Rolle spielt.

3) Vgl. zu Art. 38 bayr.GO, dem insoweit § 47 Abs. 1 S. 1 rhpf.GO entspricht, Masson, Erl. 3 u. 4

4) siehe Art. 76 Cac.

Rheinland-Pfalz handeln alle Polizeibehörden in Ausübung staatlicher Gewalt ¹⁾.

Obwohl die Zuständigkeit für die Entscheidung in Angelegenheiten der Gemeindepolizei ursprünglich vom Conseil municipal auf den Maire übertragen worden ist, ²⁾ entstand mit der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Loi municipale von 1884 Streit darüber, ob sie überhaupt noch als reine Gemeindeangelegenheit anzusehen ist. So wird heute noch die Meinung vertreten, ³⁾ die Polizei sei eine "attribution mixte", da nicht nur die Gemeindeglieder, sondern auch alle Staatsbürger, die sich vorübergehend im Gemeindegebiet aufhalten, naturgemäß von polizeilichen Maßnahmen betroffen würden; das Gesetz trage dem Rechnung, indem es dem Präfekten bei Untätigbleiben des Maire ein Substitutionsrecht einräume ⁴⁾.

Abgesehen davon, daß der Aufsichtsbehörde für alle vom Maire zu erfüllenden Aufgaben dasselbe Recht zusteht, findet auch die weitere Begründung Widerspruch ⁵⁾: Die Police municipale diene nicht der Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung, sondern allein derer innerhalb der Gemeinde.

Ob diese Beweisführung ausreichend ist, erscheint zweifelhaft. Zwar ist der örtlich begrenz-

1) § 72 Abs. 2 PVG

2) vgl. oben S. 99 f.

3) Félix, 2. Bd., S. 141 f.; vgl. auch Morgand Nr. 776

4) früher Art. 85 der loi v. 5.4.1884, jetzt Art. 67 Cac.

5) dazu Teitgen S. 5-7

te Wirkungskreis zwingende Voraussetzung für eine gemeindeeigene Aufgabe, doch hängt bekanntlich die Einordnung zur Selbst- oder Staatsverwaltung häufig von der Entscheidung des Gesetzgebers ab. Einen Ausnahmecharakter innerhalb der dem Maire zustehenden Aufgaben erhält seine Polizeigewalt immerhin dadurch, daß die Loi municipale dem Gemeinderat hierüber kein Kontrollrecht zubilligt.¹⁾ Als sicheres Kriterium dafür, daß die Gemeindepolizei zu den "attributions décentralisées" gehört, betrachtet die herrschende Meinung²⁾ die Art der Staatsaufsicht. Der Maire steht in dieser Funktion "sous la surveillance de l'administration supérieure" wie auch sonst als Gemeindeorgan und nicht wie bei der Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten "sous l'autorité de l'administration supérieure".³⁾ Der Conseil d'Etat⁴⁾ bestätigt diese Auffassung, indem er für Schäden, verursacht durch Maßnahmen der Police municipale, die Ersatzpflicht der Gemeinde bejaht. Die Selbstverwaltungskörperschaft trifft aber keine Haftung bei der Erfüllung von staatlichen Aufgaben.⁵⁾

Die Gemeindepolizei wird als wichtigster "pouvoir propre" des Maire bezeichnet.⁶⁾ Sie dient

1) Vgl. Art. 75 u. 76 Cac.. Singer S. 19: Die einzig denkbare Möglichkeit für den Conseil, hier über den Maire eine Kontrolle auszuüben, besteht bei der Verabschiedung des Budgets, in dem die Ausgaben für die Polizei erscheinen.

2) vgl. Duez/Debeyre Nr. 740, de Laubadère Nr. 264, 973, Teitgen S. 7

3) Vgl. Art. 76, 96 mit Art. 77 Cac.

4) v. 26.7.1918, Lemonnier, Leb. S. 772

5) Vgl. oben S. 112

6) Duez/Debeyre Nr. 740

dem Zweck, für "bon ordre", "tranquillité", "sécurité" und "salubrité" zu sorgen, Art. 97 Cac., Begriffe, die der "Sicherheit und Ordnung" nach deutschem Recht entsprechen. Die in der genannten Vorschrift folgende, nicht abschließende Aufzählung zeigt, daß man diesen Aufgabenkreis des Maire größtenteils mit dem der rheinland-pfälzischen Ortspolizeibehörde gleichsetzen kann, welcher der Bürgermeister als Staatsorgan vorsteht.¹⁾ Die "police rurale", deren Gegenstück die Feld- und Forstpolizei darstellt, ist in einem Sondergesetz²⁾ geregelt worden, gehört aber auch weiterhin zu den typischen Aufgaben des Maire. Wegen ihrer Aktualität sei die weitreichende Befugnis des Maire als Straßenverkehrspolizei erwähnt (Art. 98 Cac.). In dieser Eigenschaft kann er auf Grund eigener Entscheidung Verkehrszeichen aufstellen (sogar auf den Ortsdurchfahrten der Nationalstraßen) und so z.B. die Geschwindigkeit begrenzen³⁾ - ein Recht, das den örtlichen Polizeiverwaltungen in Rheinland-Pfalz ausdrücklich vorenthalten ist⁴⁾.

Die Mittel, durch die der Maire von seinen Befugnissen Gebrauch macht, sind die "arrêtés",

1) § 47 Abs. 1 Nr. 7 GO iVm. § 72 Abs. 2 PVG.
Vgl. den Aufgabenkatalog in der Anlage A zu
§ 75 PVG (LVO v. 29.8.1954, GVBl. S. 113)

2) dem Code rural, loi v. 21.6.1898 (D.P. S. 125),
seit loi v. 26.7.1954 (J.O. S. 7080), Art.
303-306, ergänzt durch den Code de l'urbanisme
et de l'habitation

3) Beispiel bei Waline Nr. 1089. Diese Materie,
die eine einheitliche überörtliche Regelung
geboten erscheinen läßt, ist in Frankreich
Gegenstand häufigen Kompetenzstreites zwischen
dem Maire und dem Präfekten als Vertreter der
regionalen Polizei (Morgand Nr. 1120).

4) vgl. Anlage A Nr. 7 zu § 75 PVG

Art. 81 Cac.. Sie können sich an einzelne Personen oder an die Allgemeinheit richten ¹⁾ und entsprechen demgemäß unseren Polizeiverfügungen und Polizeiverordnungen.

Für Polizeiaufgaben, denen überörtlicher Charakter beigemessen wird, darf der Maire nicht als Inhaber der Police municipale selbständig tätig werden. Dafür ist er "agent de la police générale" und wird als solcher mit der weisungsgebundenen Ausführung staatlicher Entscheidungen beauftragt. ²⁾

b) Der Bürgermeister als Staatsorgan

Für den Bereich der Auftragsangelegenheiten ist nicht nur die Gemeindevertretung von der Mitwirkung ausgeschlossen; auch das in Frankreich und im Gebiet der Bürgermeisterverfassung vom Staate "entliehene" Gemeindeorgan, der Bürgermeister, vertritt in dieser Funktion nicht die Belange der Selbstverwaltungskörperschaft, sondern hat allein die Interessen des Staates wahrzunehmen und ist an dessen Weisungen gebunden. Die Gemeinde ist hier also in die staatliche Verwaltung eingeschaltet. ³⁾ Dementsprechend geben die Verfassungen

1) de Laubadère Nr. 266, Schimmels S. 101 f.

2) Vgl. Art. 77 Nr. 2 Cac.

3) Vgl. § 2 Abs. 2 GO. Duez/Debeyre Nr. 182:
"... la commune, considérée cette fois comme
une simple subdivision administrative du
pays."

in den Vergleichsländern den Bürgermeistern keine Garantie für einen bestimmten Umfang der Auftragsangelegenheiten; ihre Zahl nimmt aber in Frankreich wie in Deutschland ständig zu, der Gemeindevorsteher ist mittlerweile vorwiegend mit der Erledigung dieser Aufgaben beschäftigt.¹⁾

Eine Aufstellung der hauptsächlichen Aufgabengebiete des französischen Maire als Organ des Staates (agent de l'Etat ²⁾) möge zeigen, wie weit sie mit den Auftragsangelegenheiten seines deutschen Kollegen übereinstimmen. Sie lassen sich unterteilen ³⁾ in:

(1) Verwaltungsfunktionen.

Dazu gehören die Bekanntmachung ⁴⁾ von Gesetzen und Verordnungen (Art. 77 Nr. 1 Cac.), die allgemeine staatliche Polizei (Art. 77 Nr. 2 Cac.), durch Gesetz dem Maire besonders zugewiesene Aufgaben (Art. 77 Nr. 3 Cac.), wie die Leitung der Durchführung von Wahlen, Beglaubigung von Unterschriften, Erfassung für den Militärdienst u.s.w.⁵⁾.

1) Für Frankreich vgl. Chapman S. 63. Für die Bundesrepublik im allgemeinen vgl. Loschelder, Die Gemeindeordnungen, Einf. S. 15, Pagenkopf S. 119

2) so z.B. Waline Nr. 580

3) Gliederung angelehnt an Auby/Ducos-Ader S. 192, vgl. auch Morgand Nr. 681 ff.

4) Sie ersetzt in der Regel nicht die Veröffentlichung im Journal officiel; nur Dekrete der Departementsregierung können unmittelbar auf diese Weise bekannt gemacht werden, Morgand Nr. 682.

5) ins Einzelne gehende Aufzählung bei Félix, 2. Bd., S. 102 ff.

(2) Funktionen innerhalb der Gerichtsbarkeit. In diesem Rahmen ist der Maire insbesondere Organ der Strafverfolgungsbehörden (Art. 78 Cac.)¹⁾ und Standesbeamter (officier d'état civil) (Art. 79 Cac.).

Auch in Deutschland setzen sich die vom Staate übertragenen Aufgaben aus den zwei in Frankreich unterschiedenen Arten zusammen.

Was die staatlichen Aufgaben mit Verwaltungscharakter angeht, so sind die vom rheinland-pfälzischen Bürgermeister zu erfüllenden Polizeiaufgaben²⁾ ausschließlich Auftragsangelegenheiten³⁾. Die für den Maire zu beachtende Trennung zwischen polizeilichen Maßnahmen örtlichen und überörtlichen Charakters wird hier nicht gemacht. Damit entfällt für diesen Bereich die gelegentlich schwierige Unterscheidung zwischen Gemeinde- und Staatsaufgabe.⁴⁾ Die Frage der Zugehörigkeit zur einen oder anderen stellt sich in Frankreich gerade bei der Polizeigewalt des Maire häufig.⁵⁾

Innerhalb seiner Funktionen im Dienste der

1) Als "officier de police judiciaire" kann der Maire ausnahmsweise Ankläger beim einfachen Strafgericht (tribunal de simple police) sein, nämlich dann, wenn er bei Verhinderung des Polizeikommissars vom juge d'instance dazu aufgefordert wird; vgl. Art. 46 Abs. 2 Code de procédure pénale idF. der ord. Nr. 1296 v. 23.12.1958 (J.O. S. 11711). Vor der letzten Reform war diese Rolle des Maire bedeutender, weil er von Gesetzes wegen als Anklagebehörde vorgesehen war, wenn der Polizeikommissar verhindert oder ein solcher im Gerichtsbezirk überhaupt nicht eingesetzt war (vgl. Art. 144 Abs. 3 Code de procédure pénale a.F.); vgl. auch Schimmels S. 110 Fußn. 1.

2) In Rheinland-Pfalz gilt noch der einheitliche Polizeibegriff, der die in Nordrhein-Westfalen getrennten Einrichtungen der Ordnungsbehörde und des Polizeivollzuges umfaßt; vgl. Gönnerwein S. 96 f..

3) § 47 Abs. 1 Nr. 6 GO iVm. § 72 Abs. 2 FVG

4) Vgl. Salzmann/Schunck, Erl. zu § 3, S. 98

5) Rivero Nr. 440

Gerichtsbarkeit zählt der rheinische Bürgermeister auf Grund des Umstandes, daß er Träger der Ortspolizeiaufgaben ist, nicht, wie sein französischer Kollege, persönlich zu den Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft ¹⁾. Als Einzelaufgabe auf dem Gebiete der Rechtspflege sei noch die Aufnahme von Nottestamenten erwähnt, für die der Bürgermeister ebenso wie sein französischer Kollege zuständig ist.²⁾

3.) Stellvertretung des Bürgermeisters

Die Einrichtung einer monokratischen Verwaltungsspitze verlangt Hilfskräfte zu deren Unterstützung und Vertretung. Art. 64 Cac. und § 48 Abs.. 1 GO stellen sie dem Exekutivorgan in den Beigeordneten zur Verfügung. Entsprechen sich die Kommunalverfassungen der Vergleichsländer wie in den anderen grundsätzlichen Erscheinungsformen auch in diesem Merkmal, so sind - wie schon bei Stellung und Aufgaben von Gemeindevertretung und Bürgermeister - hier gleichfalls gelegentlich unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten in den Einzelbestimmungen verwirklicht worden.

Es fällt zunächst auf, daß die französischen Gemeinden im Vergleich zu den entsprechend großen des Rheinlandes mehr Beigeordnete haben können.

1) vgl. § 74 rhpF.PVG iVm. der dazu erlassenen VO v. 17.5.1960 (GVBl. S. 101). Diese Funktion hatte er aber nach § 76 rhein.GO v. 1845 (zunächst nicht in allen Gerichtsbezirken). Eine so weitgehende Funktion wie die, als Ankläger vor einfachen Strafgerichten auftreten zu können, hatte er allerdings auch damals nicht.

2) §§ 2249 ff. BGB; Art. 985 Code civil

§ 48 Abs. 3 GO sieht grundsätzlich für jede Gemeinde ein bis zwei Beigeordnete vor, deren Zahl die Gemeindevertretung durch die Hauptsatzung auf drei, in größeren Städten mit weniger als 100.000 Einwohnern unter bestimmten Voraussetzungen auf fünf und in Großstädten auf sieben erhöhen darf.

Die französischen Kommunen haben schon von Gesetzes wegen ab 10.001 Einwohnern drei Adjunkten und für je 25.000 Einwohner mehr einen zusätzlich, Art. 53 Abs. 3 Cac.. Fakultativ kann der Conseil municipal auf Vorschlag seines Maire weitere Adjunktenstellen schaffen, wobei die Klausel des Art. 56 Abs. 2 Cac. schon für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern insgesamt sechs und in Großstädten je nach Einwohnerzahl bis zu 18 zuläßt.

Die große Zahl der Adjunkten nach dem Cac., die erst vor einiger Zeit auf den jetzigen Stand erhöht worden ist ¹⁾, läßt sich damit erklären, daß die Tätigkeit sowohl des Maire als auch der Arbeitsanfall in größeren Kommunalverwaltungen nur durch eine große Personenzahl bewältigt werden kann. Nach § 49 Abs. 2 GO können die Beigeordneten in größeren Gemeinden hauptamtlich bestellt werden.

Während in Rheinland-Pfalz die Beigeordneten in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern Ratsmitglieder sein können, in größeren es aber nicht sein dürfen, müssen sie in Frankreich immer aus der Mitte des Conseil municipal kommen.²⁾ Für Wahl

1) durch décret Nr. 365 v. 3.3.1959 (J.O. S. 2746), Art. 2

2) § 48 Abs. 2 GO; Art. 58 Abs. 1 Cac.

und Amtszeit der Beigeordneten gelten in beiden Ländern im wesentlichen die gleichen Vorschriften.¹⁾

Die Beigeordneten sind einmal gesetzliche Stellvertreter des Bürgermeisters. In Frankreich werden die Aufgaben des Maire, wenn er abwesend, suspendiert, abberufen oder aus anderem Grunde verhindert ist ²⁾, vorläufig in vollem Umfange von einem Adjunkten in der Reihenfolge der Ernennung ³⁾ wahrgenommen; wenn ein solcher fehlt, von einem nach der Reihenfolge der Wahlliste bestimmten Ratsmitglied, Art. 66 Cac..

In Rheinland-Pfalz ist zur allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters der Erste Beigeordnete berufen - in Städten mit Oberbürgermeister als Erster Bürgermeister bezeichnet ⁴⁾. Wenn dieser verhindert ist, sind die übrigen Beigeordneten nach einer durch den Rat festgelegten Reihenfolge vertretungsberechtigt, § 48 Abs. 4 u. 5 GO.

Im Falle des Widerstreites der Interessen des Maire mit denen der Gemeinde wurde er ehemals durch einen Adjunkten vertreten.⁵⁾ Aber schon die

1) Vgl. Art. 58 ff. Cac.; § 50 GO

2) Der letztgenannte Fall umfaßt nicht Interessenkollisionen, die in Art. 65 Cac. besonders behandelt werden; dazu im folgenden.

3) Eigenartig ist nach der Darstellung von Morgand Nr. 399 - der sich nicht auf eine ausdrückliche gesetzliche Regelung dafür beruft - die Neubesetzung einer vakant gewordenen Adjunktenstelle: Wird die Stelle des ersten Adjunkten frei, dann rücken die anderen auf. Es ist dann für die Stelle des letzten ein neuer Adjunkt zu berufen.

4) In Frankreich haben Maire und Adjunkten in größeren Gemeinden keinen besonderen Titel.

5) Vgl. Morgand Nr. 578

Loi municipale von 1884 ¹⁾ ersetzte diese Regelung dadurch, daß dann der Conseil ein beliebiges seiner Mitglieder als Vertreter zu bestimmen habe ²⁾. Dagegen kommt in Rheinland-Pfalz auch bei dieser Art der Verhinderung wie nach der alten französischen Regelung als Vertreter zunächst ein Beigeordneter in Frage. ³⁾ Das saarländische Selbstverwaltungsgesetz sieht für den Fall des Interessenwiderstreites zwischen Gemeinde und Bürgermeister ⁴⁾ die heute in Frankreich gültige Regelung vor.

Die geschilderte Ausgestaltung der Bürgermeistervertretung mag ein Beispiel dafür sein, daß die saarländische Bürgermeisterverfassung durch die jüngste französische Besatzungszeit beeinflusst ist ⁵⁾, während die in Rheinland-Pfalz in modifizierter Form fortlebende rheinische Bürgermeisterverfassung gelegentlich noch Einzelregelungen enthält, die seit der Zeit der napoleonischen Gesetzgebung beibehalten worden sind.

Aufgabe der Beigeordneten ist es auch, einzelne Verwaltungsaufgaben oder ganze Geschäftszweige zu übernehmen, die der Bürgermeister ihnen

1) Jetzt Art. 65 Cac.

2) wie ja auch für den besonderen Fall der Interessenkollision bei der Rechnungslegung der dem Maire entzogene Vorsitz von Gesetzes wegen nicht durch einen Adjunkten sondern durch einen aus der Mitte des Conseils gewählten Präsidenten wahrgenommen wird, Art. 28 Abs. 2 Cac.

3) Vgl. § 48 und für den Ratsvorsitz § 37 Abs. 3 iVm. § 40 GO. Entsprechendes gilt grundsätzlich für den Vorsitz bei der Beschlußfassung über die Jahresrechnung, § 110 Abs. 3 GO.

4) soweit es Ansprüche der Gemeinde gegen ihn betrifft, § 34 Abs. 1 saarl. GO.

5) vgl. oben S. 21

überträgt.¹⁾ Nach französischem Recht hat der Maire sogar die Möglichkeit, auch Ratsmitglieder mit der Erfüllung von Aufgaben zu betrauen, wenn die Adjunkten mit Arbeit überlastet sind, was vor allem in größeren Gemeinden vorkommen kann.²⁾

In der Übertragung und Entziehung von Verwaltungszweigen ist der Maire völlig selbständig³⁾; sein deutscher Kollege muß für beides die Zustimmung der Gemeindevertretung einholen⁴⁾. Mit dieser erst seit 1964 lückenlos bestehenden Bestimmung⁵⁾ werden dem Rat Mitwirkungsrechte bei der Tätigkeit des Bürgermeisters eingeräumt, die mit der herkömmlichen Trennung in Beschlußfassung und Exekutive eigentlich nicht vereinbar sind. Wie schon umgekehrt beim Beanstandungsrecht des Bürgermeisters gegenüber Ratsbeschlüssen festgestellt wurde⁶⁾, ist in Frankreich auch in dieser Beziehung der Dualismus streng beibehalten worden. Die der Freiheit des Maire durch die Rechtsprechung gesetzte Beschränkung, daß er einem Adjunkten Aufgaben nicht aus Motiven entziehen darf, die mit dem geordneten Verwaltungsablauf nicht zusammenhängen,⁷⁾ verletzen dieses Prinzip nicht.

Der bürokratisch organisierten Exekutivgewalt

1) Art. 64 Abs. 1 Cac.; § 48 Abs. 1 GO

2) Art. 64 Abs. 1 Cac.; vgl. dazu Waline Nr. 588

3) Art. 64 Abs. 1 u. 2 Cac.

4) § 48 Abs. 1 GO; dazu Salzmann/Schunck, Erl. zu § 48, S. 214

5) vgl. dagegen § 51 GO a.F.

6) siehe hier oben S. 121 f.

7) CE v. 14.10.1932, Royer, Leb. S. 835

entsprechend sind in beiden Vergleichsländern die Beigeordneten in ihrer Tätigkeit von den Weisungen des Bürgermeisters vollständig abhängig.¹⁾ Das jedoch den rheinland-pfälzischen Beigeordneten gewährte Recht, innerhalb ihres Geschäftsbereiches ihre vom Bürgermeister etwa abweichende Auffassung in den Ratsausschüssen darlegen zu dürfen,²⁾ läßt sich im Interesse einer sachkundigen Unterrichtung des Beschlußorgans mit diesem Grundsatz wohl vereinbaren.

Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Beigeordneten und Verwaltungschef rechtfertigt es auch, daß dieser für die übertragenen Aufgaben in vollem Umfange verantwortlich bleibt.³⁾

4.) Kritik an der Stellung des französischen Bürgermeisters

Die Vorstellungen über das Wesen des Bürgermeisteramtes, die zur Zeit der großen Revolution entwickelt worden und in der Kodifikation des Jahres 1884 gegenwärtig noch im wesentlichen unverändert gültig sind, werden heute in der französischen Rechtswissenschaft zum Teil nicht mehr für zeitgemäß gehalten.

1) § 48 Abs. 7 GO; für Frankreich vgl. Morgand Nr. 576

2) vgl. § 48 Abs. 7 GO

3) Art. 64 Abs. 1 Cac.; für Rheinland-Pfalz vgl. Salzmänn/Schunck, Erl. zu § 48 GO, S. 214

(1) Insbesondere werden Bedenken wegen der Stellung des Maire als Ehrenbeamter erhoben.¹⁾ Es wird geltend gemacht, schon von mittelgroßen Gemeinden an und vor allem in den Großstädten seien die der Exekutive obliegenden Aufgaben derart vielfältig und zeitraubend, daß sie die ganze Arbeitskraft des Maire erforderten. Das Dogma der "gratuité des fonctions" wirke sich unter diesen Umständen dahin aus, daß er entweder seinen Amtspflichten nicht voll nachkommen könne, weil er gleichzeitig seinen privaten Beruf ausüben müsse, oder sich nur solche Leute für das Amt des Gemeindevorstehers bewerben könnten, die von Haus aus über eine ausreichende materielle Grundlage verfügten. Das wieder hätte zur Folge, daß nicht immer die Fähigsten das wichtigste Amt in der Gemeinde bekleiden würden. Die in Art. 87 Cac. vorgesehene - und den gestiegenen Lebenshaltungskosten mehrfach angepaßte - Höhe der Aufwandsentschädigung sei zwar auch als Entgelt für die dem öffentlichen Dienst gewidmete Zeit gedacht²⁾, doch könne man sie auch nicht annähernd einem regelrechten Gehalt gleichsetzen.

Hourticq und Tafani schlagen deshalb vor³⁾, man solle es in den kleinen Ortschaften, wo der Maire nur wenig von seinem Amt in Anspruch genommen sei, bei der bisherigen Regelung lassen, ihn dagegen in den Gemeinden von einiger Bedeutung wie einen vollbeschäftigten Beamten besolden. Entsprechend solle der Status der Adjunkten behandelt

1) Zum folgenden vgl. Hourticq, Rev. adm. 1964 S. 505 f., Rev. adm. 1965, S. 68 ff., Tafani, insbes. S. 6, 18, 128 f.

2) so betont der ministre de l'intérieur in seinem circulaire Nr. 407 v. 19.12.1952; zit. nach Morgand Nr. 755

3) Hourticq, Rev. adm. 1965 S. 69, Tafani S. 129

werden.

In Frankreich wird also eine Regelung angestrebt, die in der rheinischen Bürgermeisterverfassung ihren Ausdruck in der Unterscheidung von ehrenamtlichem und hauptamtlichem Bürgermeister bzw. Beigeordneten schon seit 1845 ¹⁾ gefunden hat.

Die genannten Kommunalrechtler ²⁾ fordern wegen der Kompliziertheit der Verwaltungsaufgaben in den größeren Gemeinden auch besondere berufliche Qualifikationen für die Bewerbung um das Mandat des Maire. Es ist allerdings nicht zu ersehen, ob sie an eine bestimmte juristische Vorbildung, wie sie in § 51 GO gefordert wird, denken.

Eine bisher nur von Hourticq ³⁾ geäußerte Meinung stellt zur Diskussion, ob es nicht angemessen sei, daß zumindest in größeren Gemeinden der Maire unmittelbar von den Einwohnern gewählt würde und beruft sich dafür ausdrücklich auf die Regelung in Baden-Württemberg ⁴⁾, eine Vorschrift, die ursprünglich auch in Frankreich geltendes Recht war ⁵⁾. Er verspricht sich davon größere Selbständigkeit und damit eine Stärkung der Exekutivgewalt. Dies sei notwendig, weil der Rat bei der umfangreichen und detaillierten Verwaltung in den Städten der Exekutive vielfach nur

1) vgl. §§ 75 u. 109 iVm. 73 rhein.GO: Die Vorsteher der verbandsangehörigen Gemeinden waren unentgeltlich tätig, die der Bürgermeisterei und der selbständigen Gemeinden wurden besoldet.

2) Hourticq, Rev. adm. 1965, S. 65, Tafani S. 129

3) Rev. adm. 1965, S. 69 f.

4) § 45 badWürt.GO

5) loi v. 14.12.1789 (Sir. S. 239), Art. 5

noch allgemeine Richtlinien geben könne, während der Maire vorwiegend verwaltungstechnische Aufgaben bei der Leitung der kommunalen Ämter erfüllen müsse, welche die Entfaltung eigener Schöpferkraft verlangten.

Ob ihn daran der herrschende Wahlmodus hindert, erscheint allerdings zweifelhaft, wenn man bedenkt, daß doch einer der Grundsätze der Bürgermeisterverfassung auch für das französische Recht darin besteht, daß der Bürgermeister vom Rat während der laufenden Amtsperiode nicht abgesetzt werden kann, seine Stellung also dem Wahlgremium gegenüber, das sich immerhin aus den Repräsentanten der Gemeindewähler zusammensetzt, weitgehend unabhängig ist.

(2) Über die bloße Kritik in der Rechtswissenschaft hinaus sind schon Reformbestrebungen gediehen, welche die Stellung des Maire als Inhaber der Polizei betreffen.

Über den Streit, ob sich der Charakter der Police municipale darin erschöpft, Wirkungen allein innerhalb der Gemeinde zu erzeugen, oder ob nicht vielmehr gewöhnlich allgemeine staatliche Interessen betroffen sind, hatte sich der Gesetzgeber schon im vorigen Jahrhundert hinweggesetzt, indem er außer in den Gemeinden des Departements Seine auch in Lyon und Marseille die gesamte innerhalb der Städte auszuübende Polizei verstaatlicht hat.¹⁾ Ein Gesetz von 1941²⁾ ging bedeutend wei-

1) Vgl. Art. 110 ff. Cac.. Art. 111 zählt einige wenige Polizeibefugnisse auf, die den Maires als Selbstverwaltungsaufgabe geblieben sind.

2) v. 23.4. (J.O. S. 1917), insbes. Art. 11

ter in dieser Richtung, indem es allgemein in Städten über 10.000 Einwohnern und in den Gemeinden innerhalb größerer Bevölkerungszentren die Polizeigewalt des Präfekten auch auf wichtige herkömmliche Elemente der Ortspolizei ausdehnte. Es sind die Aufgabenbereiche der Nummern 2, 3 und 9 des Art. 97 Cac., welche wesentliche Teile der Aufrechterhaltung der Ordnung (maintien de l'ordre) umfassen ¹⁾. Im übrigen ist den Maires dieser Gemeinden die Polizeigewalt als Selbstverwaltungsaufgabe belassen worden, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß sie als polizeiliche Hilfskräfte nur noch staatliches Personal zur Verfügung haben ²⁾.

Die besondere Prägung, welche die Aufgabenstellung des Maire gegenüber der des rheinischen Bürgermeisters erfährt, indem jener selbständige Polizeibefugnisse als Selbstverwaltungsangelegenheit besitzt, verliert also fortschreitend an Bedeutung.

In den wesentlichen Punkten, in denen sich bei der vergleichenden Betrachtung die Stellung des französischen Maire auffällig von der seines deutschen Kollegen unterscheidet, führt die in Frankreich angestrebte bzw. schon in Gang gesetzte Entwicklung in eine Richtung, die auf die herrschende Organisation im Geltungsbereich der Bürgermeisterverfassung hinausläuft.

1) vgl. Rivero Nr. 439; de Laubadère Nr. 973, der hier von "police de tranquillité" spricht.

2) vgl. Art. 114; dazu Rivero Nr. 439

D. Gemeindezusammenschlüsse

1.) Das Amt

Die rheinische Bürgermeisterverfassung setzt in ihrer besonderen Erscheinungsform von jeher das Bestehen von Gemeindeverbänden voraus, deren Verwaltung nach den Organisationsgrundsätzen gestaltet ist, die denen der Einzelgemeinde entsprechen.

Bei der Gründung von Rheinland-Pfalz war die Einrichtung des Amtes zunächst allein in den Landesteilen der ehemaligen Rheinprovinz beibehalten worden; doch schon in der Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes von 1954 wurde deren Bildung auch in den übrigen Regierungsbezirken zugelassen ¹⁾. Man hatte erkannt, daß die Ämter erheblich zur Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden beitragen können, und ihre Verbreitung sollte daher im ganzen Land gefördert werden. Auch im Saarland wird die Bürgermeisterverfassung auf Gemeindeverbände angewandt. ²⁾

Die traditionelle Landbürgermeisterei hat in ihrem Charakter jedoch einige Änderungen erfahren. Sie wurde nach der Gemeindeordnung von 1845 ³⁾ von Staats wegen geschaffen und diente vornehmlich als staatlicher Verwaltungsbezirk, dem insbesondere die Polizeiaufgaben oblagen; ihre Bedeutung als kommunaler Selbstverwaltungsverband

1) zum vorigen siehe oben S. 20 Fußn. 2)

2) Vgl. saarl.AmtsO v. 15.1.1964

3) §§ 7, 8 rhein.GO v. 1845

trat demgegenüber zurück ¹⁾. Heute ist sie ein freiwilliger Zusammenschluß benachbarter Gemeinden ²⁾, der neben der gemeinsamen Erledigung der staatlichen Auftragsangelegenheiten vor allem die Selbstverwaltung seiner Mitglieder und das Wohl der Einwohner fördern soll ³⁾. Neben den von Gesetzes wegen auf das Amt übertragenen Kassengeschäften kann es mit Zustimmung der amtsangehörigen Gemeinden auch andere Aufgabenbereiche der Selbstverwaltung übernehmen, wodurch dann seine ausschließliche Zuständigkeit begründet wird ⁴⁾. Die Übernahme eigener Aufgaben der Gemeinde auf das Amt spielt in der Praxis eine große Rolle. ⁵⁾

Eine weitere Änderung gegenüber dem ehemaligen Zustand besteht nach rheinland-pfälzischem Recht darin, daß nicht mehr die Vorsteher der Einzelgemeinden kraft ihres Amtes die Verbandsversammlung bilden, wie das der Organisation in der Rheinprovinz nach dem Vorbild der französischen Kantone entsprach ⁶⁾; vielmehr wird

1) vgl. Odenbreit S. 357 f.

2) § 1 Abs. 1 S. 2 AmtsO, was die westfälische Bürgermeisterei schon seit der LandGO v. 1856 war; vgl. oben S. 18

3) vgl. §§ 5 u. 2 AmtsO

4) vgl. § 5 Abs. 2 u. 3 AmtsO; dazu Salzmann/Schunck, Erl. zu § 5 AmtsO, S. 481, Nach § 4 d.F. v. 1948 hatte das Amt dagegen eine Kompetenz-Kompetenz, die es ihm erlaubte, auch gegen den Willen der Gemeinden eine einheitliche Durchführung erfordernde Angelegenheiten an sich zu ziehen.

5) Gönnerwein S. 414

6) siehe oben S. 12

die Amtsvertretung jetzt von den angehörigen Gemeindebürgern gewählt ¹⁾. Damit ist das Amt in Rheinland-Pfalz wie die Gemeinde zu einer unmittelbaren kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft geworden.²⁾ Dagegen ist in den saarländischen Ämtern das Beschlußorgan nach wie vor eine mittelbare Vertretung der Einwohner.³⁾

Seitdem der Verbandsbürgermeister gewähltes Organ ist, wird er, dem Grundsatz der Bürgermeisterverfassung getreu, von der Vertretung gewählt ⁴⁾. Nach der französischen Kantonalverfassung wurde ursprünglich der Präsident unmittelbar von den Einwohnern der angehörigen Ortschaften gewählt. Diese Regelung war aber nicht Vorbild für die rheinische Bürgermeisterei; denn als der Kanton zu Ende des 18. Jahrhunderts von den französischen Behörden im besetzten Rheinland eingeführt wurde, hatte er dort lediglich die Funktion einer rein staatlichen Verwaltungseinrichtung. Der Maire wurde dementsprechend vom Gouvernement eingesetzt; übereinstimmend damit wurde auch in der Rheinprovinz das Exekutivorgan der Bürgermeisterei zunächst von Staats wegen ernannt ⁵⁾.

1) § 7 Abs. 1 AmtsO

2) Vgl. Wolff, § 85, S. 173

3) Vgl. § 14 saarl.AmtsO; so auch in den übrigen Bundesländern, in denen Gemeindeverbände bekannt sind, vgl. § 3 Abs. 1 nied.sächs.Samtgem.VO v. 19.4.1961 (SaBl. S. 722), § 7a nrw.AmtsO v. 10.3.1953 (SaBl. S. 336), § 9 Abs. 1 schlhol.AmtsO

4) jetzt § 8 Abs. 2 S. 2 AmtsO

5) vgl. § 72 rhein.GO v. 1845

2.) Die groupements intercommunaux

Frankreich hat seit der Abschaffung der dort nur von 1795 bis 1800 gültig gewesenen Kantonalverfassung gleichwertige Gemeindeverbände noch nicht wieder eingeführt. Die Loi municipale von 1884 sah ursprünglich zum Zwecke interkommunaler Zusammenarbeit nur Vereinbarungen (ententes), Konferenzen und die gemeinsame Verwaltung ungeteilter Vermögensgegenstände und Rechte zwischen mehreren Gemeinden vor.¹⁾ Sie sind zu vergleichen mit den nicht-rechtsfähigen Zusammenschlüssen in der Form von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, Arbeitsgemeinschaften und Verwaltungsgemeinschaften, wie sie das deutsche Kommunalrecht zur Verfügung stellt.²⁾ Doch bald sah der französische Gesetzgeber das Bedürfnis eines engeren Zusammenwirkens der Gemeinden untereinander und schuf deshalb im Jahre 1890³⁾ die Einrichtung der "syndicats de communes".

a) Syndicat de communes

Die Gemeindesyndikate⁴⁾ sind rechtsfähige

1) jetzt Art. 135-140 Cac.

2) Vgl. z.B. §§ 6a, 13 rhpf.ZwVG, nrw.Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 26.4.1961 (SaBl. S. 837); auch die mit umfassenden Aufgaben ausgestatteten gemeinschaftlichen Bürgermeistereien, soweit sie nicht rechtsfähig sind,, §§ 62 ff. rhpf.GO.

3) loi v. 22.3. (D.P. S. 106). Aus den Motiven dazu geht hervor, daß diese Lösung nur unter Bedauern gewählt worden sei, weil alle bisherigen Versuche, die alten Kantone wieder mit Leben zu erfüllen, an dem Widerstand der Gemeinden gescheitert seien (vgl. Exposé des motifs, abgedruckt in D.P. aaO.).

4) jetzt geregelt in Art. 141-151 Cac.

Körperschaften und dienen dem Zweck, solche Aufgaben der angehörigen Gemeinden wahrzunehmen, die für sie alle gemeinsame Bedeutung haben und deren Erfüllung die Kraft einer einzelnen Kommune übersteigt oder zumindest unwirtschaftlich ist; in größeren Wohngebieten sollen sie die Koordinierung der Verwaltungstätigkeit ermöglichen.¹⁾

Die Initiative zur Bildung eines Syndikates (dem nicht unbedingt nur aneinander grenzende Gemeinden anzugehören brauchen ²⁾) geht von den Vertretungen der daran interessierten Gemeinden aus. Während aber früher jede betroffene Kommune dem Gründungsakt zustimmen mußte, erleichtert jetzt eine Ordonnanz vom 5. Januar 1959 ³⁾ den Zusammenschluß: Es genügt, wenn ein geplantes Syndikat von zwei Dritteln der in Frage kommenden Gemeinden ("communes intéressées"), die gleichzeitig mehr als die Hälfte der betroffenen Gesamtbevölkerung vertreten ⁴⁾, befürwortet wird; dann sind die widerstrebenden Gemeinden verpflichtet, sich zu beteiligen. Der Aufsichtsbehörde ist das endgültige Zustimmungsrecht vorbehalten.⁵⁾

1) Vgl. de Laubadère Nr. 296, Rivero Nr. 403

2) de Laubadère Nr. 296

3) Nr. 29 (J.O. S. 314); in den Cac. eingefügt als Art. 141 Abs. 2 Nr. 2

4) bzw. umgekehrt: Von der Hälfte der Gemeinden mit mehr als zwei Dritteln der betroffenen Bevölkerung.

5) Für eine bestimmte kommunale Aufgabe können Gemeinden von Staats wegen zu einem Syndikat zusammengeschlossen werden: Alle Gemeinden innerhalb eines Departements, die weniger als 40 Bedienstete haben, bilden ein Syndikat mit dem Zweck einer gemeinsamen Anwendung des Dienstrechts auf das Personal. Vgl. Art. 2 des décret Nr. 544 v. 5.5.1962 (J.O. S. 4596), der den früheren Art. 493 Cac. ersetzt.

Die Verwaltungsorganisation im Syndikat ¹⁾ lehnt sich an die für die Einzelgemeinde gültige an: Beschlußorgan ist die mit "comité" bezeichnete Versammlung. Sie setzt sich aus jeweils zwei Abgeordneten der Mitgliedsgemeinden (unabhängig von deren Größe!) zusammen. Sie werden vom Conseil municipal gewählt. Bemerkenswert ist, daß die Delegierten aber nicht Ratsmitglieder zu sein brauchen, sondern jedermann, der zum Conseil wählbar ist, zum Komitee entsandt werden kann. Das Komitee wählt seinen Präsidenten. Dieser ist gleichzeitig Ausführungsorgan und Vorstand der Syndikatsversammlung. Für die weiteren Organisationsvorschriften wird grundsätzlich auf die für die Verwaltung der Einzelgemeinde gültigen Regeln verwiesen. ²⁾

Eigene Steuerquellen hat das Syndikat nicht; die angehörigen Gemeinden sind zur Zahlung einer Umlage verpflichtet ³⁾.

Ein "syndicat de communes" kann für die gemeinsame Erledigung einer oder auch mehrerer Aufgaben gebildet werden, die es dann aber dauernd in ausschließlicher Zuständigkeit wahrnimmt. Durch die genannte Ordonnanz des Jahres 1959 sind die Rechte des einmal geschaffenen Syndikates bedeutend erweitert worden: Das Komitee kann selbständig die Erweiterung oder Abänderung seines ursprünglichen Aufgabenbereiches beschließen; die Räte der angehörigen Gemeinden sind lediglich zu hören. ⁴⁾

1) Zum folgenden vgl. Art. 144-146 Cac.

2) Vgl. Art. 148 Cac.

3) Art. 149 Abs. 2 Nr. 1 Cac.

4) Jetzt Art. 150 Cac.

Gemeinden, die dem Verband zunächst nicht angehörten, können mit Zustimmung des Komitees später aufgenommen werden; ebenso bedarf das Ausscheiden einer Gemeinde dessen Zustimmung.¹⁾

Syndikate können auf Zeit oder auf unbestimmte Dauer eingerichtet werden.²⁾ Ist die Aufgabe, für die der Verband gegründet worden ist, endgültig erfüllt, dann wird er ohne weiteres aufgelöst. Aber auch ein auf Dauer geschaffenes Syndikat kann durch den Willen der Mehrheit der angehörigen Gemeinderäte sein Ende finden, wozu allerdings staatliche Zustimmung eingeholt werden muß.

b) District urbain

Die Ordonnanz vom 5. Januar 1959 hat nicht nur die Bildung von "syndicats de communes" erleichtert; durch sie sind auch als neue Form überörtlicher Zusammenschlüsse die "districts urbains" geschaffen worden³⁾. Sie sollen helfen, die Kommunalverwaltung in den großen Bevölkerungszentren (agglomérations) zu vereinfachen und wirksamer zu gestalten. Solche Zentren bestehen aus Städten, die von einem Kranz selbständiger

1) Art. 143, 147 Cac.

2) Dazu Art. 151 Cac.

3) vgl. zum folgenden Art. 1-9 der Ordonnanz

Vororte umgeben sind und die wegen der räumlichen Geschlossenheit gemeinsame Probleme zu bewältigen haben.¹⁾

Wie die Syndikate besitzen die Distrikte Rechtsfähigkeit und haben auch eine jenen entsprechende Organisation; (allerdings kann hier die aus jeder angehörigen Gemeinde zur beschlußfassenden Versammlung des Distrikts zu entsendende Zahl der Delegierten von deren Einwohnerzahl abhängig gemacht werden).²⁾

Der städtische Distrikt unterscheidet sich jedoch vom Syndikat in einigen wesentlichen Einzelheiten: Die Mitgliedsgemeinden müssen einem geschlossenen Siedlungsraum angehören, also benachbart sein, was für die Zugehörigkeit zu einem Syndikat keine Voraussetzung ist. Der Distrikt wird zwar regelmäßig auch durch Beschluß einer qualifizierten Mehrheit der betroffenen Gemeinderäte gebildet, kann aber auch durch den Staat zwangsweise in's Leben gerufen werden. Die Gründung eines Distriktes hat von Gesetzes wegen immer zur Folge, daß ihm die Aufgaben der Wohnungsämter (*services de logement*) und der Feuerbekämpfung (*secours contre l'incendie*) zustehen.

1) Vgl. de Laubadère Nr. 298. Die Distrikte, die schon bald nach ihrer Schöpfung weit verbreitet waren, gibt es aber auch in verhältnismäßig kleiner Größenordnung, z.B. den Distrikt Tour - Du Pin, bestehend aus 6 Gemeinden mit zusammen 8.200 Einwohnern; vgl. die Liste der bis Ende 1960 gebildeten Distrikte in CDCE 1961 S. 47 ff. als Anhang zu dem Beitrag von Hourticq, S. 31 ff..

2) Im übrigen heißt hier die Versammlung "conseil", das dem Maire entsprechende Organ wird als Vorsitzender des Conseils "président" und in seiner Eigenschaft als exekutive Behörde "buro" genannt.

Die angehörigen Gemeinden sind dieser Angelegenheiten ipso jure entäußert.¹⁾ Außerdem können weitere Zuständigkeiten wie beim Syndikat freiwillig auf den Verband übertragen werden. Eine Besonderheit ist hierbei aber, daß auch einzelne der angehörigen Gemeinden eigentlich ihnen zustehende Angelegenheiten der Distriktsverwaltung anvertrauen können, ohne daß auch die übrigen ihr Verfügungsrecht darüber verlieren. Auch können sie den Verband mit der Planung und Ausführung neu auf sie zukommender Projekte (*étude ou exécution de travaux neufs*) beauftragen.

Anders als das Syndikat ist der Distrikt zur Finanzierung seiner Aufgaben nicht auf eine Umlage angewiesen, sondern hat eine unmittelbare Steuerquelle in der Weise, daß sein Beschlußorgan jährlich beschließt, einen bestimmten Anteil der Gemeindesteuern zugunsten des Verbandes zu erheben^{2).3)}

1) Vgl. auch Rivero Nr. 404

2) ausgenommen für die freiwillig von einzelnen Gemeinden übertragenen Aufgaben, wo es bei der für die Syndikate gültigen Regelung bleibt; vgl. Rivero Nr. 404

3) Für Bevölkerungszentren mit mehr als 50.000 Einwohnern sieht die loi v. 31.12.1966 (J.O. S. 99) eine bedeutende Erweiterung des Distriktes vor: Die interessierten Gemeinden können sich jetzt zu einer "communauté urbaine" zusammenschließen, der von Gesetzes wegen nicht nur die Aufgaben der Wohnungsämter und der Feuerwehr übertragen sind sondern auch die gemeinsame Verwaltung der Stadtbauangelegenheiten, der öffentlichen Verkehrsmittel, der Wasserversorgung und ähnlicher technischer Aufgaben. Die Organisation ist der des geschilderten "district urbain" analog. Bemerkenswert ist aber noch der hohe Grad an finanzieller Selbständigkeit: Der "conseil de communauté" ist nicht darauf angewiesen, die Verwendung eines Teils der Gemeindesteuern für die Gemeinschaftsaufgaben zu beschließen, sondern hat das Recht, eine zusätzliche Steuer zu erheben.

Den geschilderten groupements intercommunaux wird im Rahmen ihrer Aufgaben grundsätzlich derselbe Umfang an Selbstverwaltung gewährt wie den einzelnen Gemeinden. Das zeigt sich an der vom Staate über sie ausgeübten Aufsicht: Für Syndikat und Distrikt sind keine besonderen Regeln über die staatliche Aufsicht aufgestellt worden; sie entspricht vielmehr im allgemeinen derjenigen, die über die Gemeinde ausgeübt wird ¹⁾.

3.) Vergleich mit den Zusammenschlüssen im deutschen Kommunalrecht

Sucht man im deutschen Kommunalrecht nach einem Gegenstück zu den überörtlichen Verbindungen in Frankreich, so denkt man zunächst an den Zweckverband. Auch dieser ist eine rechtsfähige Körperschaft ²⁾. Seine Organisation entspricht in den Bundesländern der jeweiligen Gemeindeverfassung, ³⁾ so daß in Rheinland-Pfalz die Elemente

1) vgl. Liet-Veaux/Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-1 Nr. 112; auch Art. 148 Cac.

2) Wie man in Deutschland die Zweckverbände im Unterschied zu den Gemeinden und Ämtern mangels Allseitigkeit ihres Wirkungskreises nicht zu den Gebietskörperschaften zählt (Pagenkopf S. 121, Wolff, § 91, S. 249), heißen die französischen Syndikate und Distrikte bezeichnenderweise auch nicht "collectivités (oder circonscriptions) territoriales" wie die Gemeinden - vgl. z.B. Art. 72 Const. u. Art. 2 Cac. - sondern "établissements publics"; Art. 141 Cac., Art. 1 ord. Nr. 30 v. 5.1.1959.

3) Klüber, KomHdb., S. 554

der Bürgermeisterverfassung auf ihn übertragen sind,¹⁾ wie gleichermaßen in Frankreich die Municipalverfassung grundsätzlich Anwendung findet. Auch der Zweckverband wird für bestimmte Aufgaben geschaffen, die von den angehörigen Gemeinden²⁾ gemeinschaftlich erledigt werden sollen.

Die französischen Syndikate hatten bis vor einigen Jahren die Besonderheit, daß sie nur jeweils eine einzige Aufgabe wahrnahmen, das heißt also, es mußte für jede gemeinsam zu erfüllende Angelegenheit ein eigener Verband geschaffen werden³⁾. Seit der bekannten Ordonnanz vom 5. Januar 1959⁴⁾ ist jedoch auch die Bildung von "syndicats polyvalants"⁵⁾ zulässig. Dieser

1) vgl. §§ 6, 25 rhpf.ZwVG

2) Daneben können Gemeindeverbände und andere öffentliche Einrichtungen zum Zweckverband gehören, § 3 ZwVG; entsprechend ist in Frankreich seit 1955 (Art. 4 Abs. 1 des décret Nr. 606 v. 20.5., (J.O. S. 5141) die Bildung von syndicats mixtes möglich; jetzt Art. 152 - 156 Cac.

3) Vgl. den ehemaligen Art. 169 der Loi municipale v. 5.4.1884, der durch loi v. 22.3.1890 (D.P. S. 106) angefügt worden war: "... d'une œuvre d'utilité intercommunale ...", vgl. auch Hourticq, CDCE 1961, S. 40. Die Syndikate dienten in der Vergangenheit hauptsächlich der Elektrifizierung der ländlichen Gebiete; de Laubadère Nr. 296.

4) jetzt Art. 141 Abs. 2 Nr. 1 Cac.

5) Ausdruck bei Hourticq, CDCE 1961, S. 40; vgl. diesen auch zum folgenden.

Erweiterung des Aufgabenkreises lag die Absicht zu Grunde, die Bedeutung des Syndikats in der Weise zu heben, daß sich in seinen festen Grenzen vielfältiges kommunales Leben entwickeln sollte. Dagegen neigte die frühere Struktur dazu, daß Gemeinden häufig verschiedenen Syndikaten angehörten, deren räumliche Grenzen sich nicht deckten. Insbesondere auch die mit derselben Absicht 1959 geschaffenen Distrikte haben sich schnell zu Verbänden entfaltet, die heute gleichzeitig eine Vielzahl von typischen Gemeindeaufgaben wahrnehmen, die herkömmlicherweise von den einzelnen Verwaltungen selbst wahrgenommen wurden, wie z.B. das Bestattungswesen, die Flächennutzungs- und Bauplanung, die Verkehrsbetriebe, Schulbauten, Wegeunterhaltung, die kulturelle Tätigkeit u.s.w.¹⁾.

Die neuen Syndikate und Distrikte weisen also in eine Richtung, die sich der Stellung der deutschen Ämter annähert.²⁾ Jedoch darf nicht vergessen werden, daß noch einige wesentliche Unterschiede vorhanden sind: Einmal bleibt der Ausgangspunkt für die Entstehung dieser Einrichtungen ein anderer. Wie bei den Zweckverbänden ist bei ihnen das Primäre die Aufgabe; "erst die Notwendigkeit ihrer Erfüllung führt zu dem Entstehen einer besonderen Organisation"; dagegen sind die echten Gemeindeverbände als solche vorhanden und denken erst dann an die Erfüllung von Aufgaben mit überört-

1) vgl. Hourticq, aaO., S. 47 ff. (Anhang)

2) Liet-Veaux/Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-1 Nr. 56 u. 69 nennen sie den ersten Schritt zu "unions de communes".

licher Bedeutung ¹⁾. Weiterhin zieht das rheinische Amt ipso jure einen feststehenden Aufgabenkreis an sich, der bereits einen bedeutenden Teil der gemeindlichen Funktionen ausmacht, nämlich die staatlichen Auftragsangelegenheiten und die Kassengeschäfte.²⁾ Ansätze dazu zeigt auch der Distrikt, dem bei seiner Entstehung einige wenige vom Gesetz bestimmte Aufgaben zugewiesen werden. Seit kurzem kann auch den französischen Gemeindeverbindungen die Verwaltung der kommunalen Kassengeschäfte übertragen werden.³⁾

Mögen sie auch theoretisch eine universale Machtfülle besitzen können ⁴⁾, zur Übernahme einer jeden einzelnen Aufgabe gehört immer die Zustimmung der Mitglieder.

Die französische Regelung dagegen, wonach die Syndikate auch gegen den Willen einzelner zu beteiligender Gemeinden und die Distrikte sogar auf Grund der alleinigen Initiative des Staates geschaffen werden können, entfremdet sie nicht unbedingt dem Wesen des Amtes; denn in der ursprünglichen Fassung der rheinland-pfälzischen Amtsordnung ⁵⁾ konnten auch die Bezirksregierungen

1) so Pagenkopf S. 120; ähnlich Seydel S. 20

2) § 5 Abs. 1 u. 2 AmtsO

3) Art. 1 des décret Nr. 622 v. 20.5.1955 (J.O. S. 5141)

4) Hourticq meint in Rev. adm. 1962, S. 658, die se Einrichtungen böten eine fast unbegrenzte Fülle von Möglichkeiten, um die kommunale Verwaltungsstruktur zu verbessern. Schmitt, S. 187, über die Syndikate: "Ihre Kompetenz hat keine anderen Grenzen als die der Gemeinden selbst".

5) v. 27.9.1948, § 2; ähnlich auch heute noch § 1 Abs. 2 schlhol.AmtsO. Diese Regelung ist für verfassungsmäßig erachtet worden; vgl. OVG Lüneburg v. 14.2.1956, 10. Bd., S. 440 ff..

die Bildung von Ämtern "nach Anhörung der beteiligten Gemeinden" unter alleiniger Mitwirkung des Kreisausschusses anordnen. Auch das Zweckverbands-gesetz ¹⁾ sieht Pflichtverbände vor, deren Ein-setzung überwiegend für verfassungsmäßig gehalten wird ²⁾.

Ist schon die Abgrenzung zwischen Zweckverband und Amt gelegentlich schwierig, ³⁾ so wird man die dargestellten französischen interkommunalen Einrichtungen wohl zwischen beiden einordnen müssen. So wie in Preußen in dem Kampfe um die Bildung von Amtsbezirken die Zweckverbände den erwünschten Ausweg boten, ⁴⁾ sind die bisher bestehenden Gemeindeverbindungen in Frankreich als eine Notlösung anzusehen, die gewählt wurde, weil gegen den Widerstand der um ihre Selbständigkeit bangenden Kommunen weitergehende Bestrebungen noch nicht verwirklicht werden konnten. ⁵⁾

1) §§ 1 Abs. 1, 15

2) vgl. für alle Wolff, § 84 III, S. 163; a.A. Gönnenwein S. 435

3) so Seydel S. 18

4) so Kitzel, die Herrfurthsche Landgemeindeordnung, S. 41 f.

5) Vgl. dazu den folgenden Abschnitt

4.) Reformpläne in Frankreich

Die Reformen in der französischen Kommunalgesetzgebung von 1959 sollten der Gemeinschaftsarbeit zwischen benachbarten Gemeinden neuen Antrieb geben. Doch hat man erkannt, daß selbst dann, wenn ganz Frankreich von Syndikaten und Distrikten überzogen sein wird, das größte Problem in der Kommunalverwaltung nur unvollkommen gelöst sein wird: Die Existenz der unerträglich großen Zahl von Klein- und Kleinstgemeinden.

Frankreich ist mit 38.000 selbständigen Ortschaften die mit Abstand gemeindereichste Nation Europas. Im Vergleich dazu haben z.B. Italien, Holland und die Bundesrepublik Deutschland mit zusammen etwa der doppelten Einwohnerzahl wie Frankreich insgesamt noch eine geringere Zahl an selbständigen Gemeinden ¹⁾. Vier Fünftel der französischen Gemeinden haben weniger als 1000 Einwohner, darunter sind wieder 24.000 Gemeinden mit weniger als 500, 10.000 mit weniger als 200 und 600 sogar mit weniger als 50 Einwohnern, so daß die mittlere Einwohnerzahl dieser Landgemeinden bei ca. 350 liegt.²⁾ Für sie alle ist die Kommunalverfassung nach dem Code de l'administration

1) vgl. Zahlenangaben bei Hourticq, CDCE 1961 S. 31. Dabei wird auch in der Bundesrepublik die zu große Zahl von Gemeinden beklagt und werden Vorschläge gemacht, sie um ein mehrfaches zu reduzieren; vgl. z.B. Wolff, § 88 I, S. 221, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.2.1966, S. 23: "Hettlage: Neue Finanzverfassung erfordert Gebietsreform".

2) Die (zum Teil abgerundeten) Zahlenangaben sind entnommen Hourticq, CDCE 1961, S. 31 f., Ratier, Rev. adm. 1963, S. 436, Schmitt S. 197

communale unbeschränkt gültig d.h., jede einzelne hat grundsätzlich Anspruch auf die selbständige Wahrnehmung aller Aufgaben, die zum Bereich der Kommunalverwaltung gehören ¹⁾.

Dieser Zustand hat sehr nachteilige Auswirkungen auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung dieser kleinen Einheiten, da es in ihnen an geeigneten Beamten und an ausreichender finanzieller Grundlage fehlt; er bringt auch eine tatsächliche Gefährdung der Selbstverwaltung mit sich ²⁾.

Um die Verwaltungsstruktur der französischen Landgemeinden grundsätzlich zu verbessern, sind in jüngster Zeit manche Reformvorschläge an die Öffentlichkeit getragen worden, und auch von staatlicher Seite werden Maßnahmen vorbereitet.

Einige Kommunalrechtswissenschaftler ³⁾ verweisen auf die in Vergessenheit geratene Kantonal-

1) obwohl in der Praxis heute schon vor allem für die Aufgaben der Polizei und der staatlichen Auftragsverwaltung von mehreren Kleingemeinden gemeinsames Personal angestellt wird. Besondere Gesetze schreiben gelegentlich auch die Einrichtung gemeinsamer Ämter für mehrere Munizipalitäten vor, wie z.B. für die "bureaux d'hygiène" (décret-loi v. 30.10.1935, D.H. S. 519) und die "services de secours contre l'incendie" (décret-loi v. 12.11.1938, D.H. S. 953); vgl. auch Liet/Veaux-Homont, Jur. cl. adm., fasc. 125-1 Nr. 66.

2) Die sich den an sie gestellten Anforderungen nicht mehr gewachsen fühlenden Maires betrauen vielfach die staatlichen Fachbehörden (z.B. "ingénieur du génie rural" oder der ponts et chaussées) mit der Durchführung wichtiger Gemeindeangelegenheiten; vgl. Schmitt S. 196.

3) so Feuilloley, Rev. adm. 1959, S. 603 ff., Schmitt S. 195 ff.

verfassung aus der Revolutionszeit.¹⁾ Sie sind der Meinung, daß die zur Zeit des Direktoriums höchst moderne Konzeption sich den heutigen Erfordernissen anpassen ließe. Es würde bedeuten, daß die Organe der kantonalen Verfassung, den herrschenden demokratischen Grundsätzen entsprechend, von den Einwohnern zu wählen wären. Das beträfe also die ehemals vom Staat in den Mitgliedsortschaften eingesetzten Vorsteher und Adjunkten; dagegen könnte der Kantonspräsident, schon damals - allerdings unmittelbar von den Bürgern des Kantons - gewähltes Exekutivorgan, dem bestehenden kommunalen Organisationsrecht analog, indirekt in sein Amt berufen werden, d.h. von den Ortsvorstehern und Adjunkten, die das kantonale Beschlußorgan bilden würden. Konsequenz der engen Anlehnung an den Kanton wäre allerdings auch, daß die angehörigen Gemeinden wieder zu völlig unselbständigen Verwaltungseinheiten herabsinken würden. Doch anerkennen die Anhänger dieser Reformidee die Existenzberechtigung der einzelnen Ortsverwaltung für die Erfüllung gewisser ihr gemäßer Aufgaben.²⁾

Hourticq³⁾ verwirft die kantonale Lösung, soweit sie sich an die alten Gebietsgrenzen anlehnen soll. Die ehemaligen Hauptstädte der

1) Heute dienen die Grenzen der ehemaligen Kantone nur noch als Wahlbezirke für die Mitglieder zum Generalrat des Departements und als Zuständigkeitsbereiche für einige staatliche Einrichtungen (wie Gendarmerie, "ponts et chaussées" u.s.w.; bis vor kurzem auch den "Juge du paix"); vgl. Detton S. 46 f..

2) Vgl. Schmitt S. 195

3) Rev. adm. 1962, S. 658 ff.

ländlichen Kantone mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 1.600 seien für eine wirksame Reform zu klein. Er fordert das "Frankreich der 5.000 Kommunen". Mittels statistischer Erhebungen über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung der Gemeinden ¹⁾ könnten Mittelpunktstädte ausgesucht werden, die zu zentralen kommunalen Verwaltungseinheiten für sich und die Gemeinden des umliegenden Einzugsgebietes zu bestimmen wären. Für die Realisierbarkeit einer solchen radikalen Verschmelzung verweist er auf das Beispiel Schwedens, das nach dem zweiten Weltkrieg innerhalb von sechs Jahren alle selbständigen Gemeinden unter 2.500 Einwohnern abgeschafft und auf diese Weise deren Zahl von 7.000 auf 2.200 verringert hat ²⁾.

Die bisher vom Gesetzgeber ausgearbeiteten Pläne sehen derart weitreichende Maßnahmen nicht vor. Dabei mag mitspielen, daß er den Widerstand der Gemeinden scheut, die um ihre Selbständigkeit fürchten. ³⁾ Ein bei der Ausarbeitung der staatlicherseits angestrebten Verwaltungsreform Beteiligter ⁴⁾ faßt die Absichten der gegenwärtigen Regierungspolitik dahingehend zusammen:

1) wie sie etwa zum Zwecke der Neugliederung kirchlicher Pfarr- und Dechaneibezirke angestellt worden sind; hierzu Hourticq, Rev. adm. 1962, S. 423 ff..

2) vgl. bei Hourticq, CDCE 1961, S. 31

3) Auf die Bedeutung der Maires und auch der Ratsmitglieder gerade der Landgemeinden bei den Wahlen zur Nationalversammlung wurde bereits hingewiesen; vgl. oben S. 58.

4) Ratier, Rev. adm. 1963, S. 436

Die kleinen Gemeinden werden weiterhin als soziologische Realität anerkannt; an Maßnahmen zu ihrer gewaltsamen Auflösung wird daher nicht gedacht. Die Gemeinden sollen, soweit sie nicht allein lebensfähig sind, zur freiwilligen Fusion mit benachbarten angeregt werden.¹⁾ Diesem Ziel dient ein mittlerweile erlassenes Dekret ²⁾, das den zur Verschmelzung bereiten Ortschaften größere finanzielle Staatszuweisungen verspricht. Dieselben Vorteile werden Syndikaten gewährt, die mit dem Ziel der gemeinschaftlichen Erfüllung mehrerer Gemeindeaufgaben gegründet werden. Werden sich die Gemeindeverbindungen mit mehrseitigem Aufgabenkreis (groupements polyvalants) bewähren, so ist an einen weiteren Ausbau dieses Instituts zu einem vollgültigen Gemeindeverband gedacht. Die staatlichen Vorstellungen schließen also ein, daß auch in Zukunft ein Teil der kommunalen Angelegenheiten in der Verantwortung der verbandsangehörigen Gemeinden verbliebe; in ihnen würde es somit nach wie vor Beschluß- und Ausführungsorgane geben, die eine den Aufgaben nach beschränkte kommunale Selbstverwaltung ausüben würden.

Die Organisation sowohl der für den Ausbau vorgesehenen Syndikate als auch der in Vorschlag gebrachten erneuerten Kantone lehnt sich grund-

1) Das Fusionsverfahren ist bereits durch ord. Nr. 31 v. 5.1.1959, jetzt Art. 10 Cac., erleichtert worden.

2) Nr. 884 v. 27.8.1964 (J.O. S. 7875)

sätzlich ebenso an die Munizipalverfassung an wie die Organisation der Ämter in Rheinland-Pfalz an die Verfassung für die Einzelgemeinden.

Gleichgültig, ob das alte Vorbild der Kantone bewußt in's Auge gefaßt wird: Frankreich befindet sich in der Entwicklung seiner Kommunalverfassung also auf einem Wege, den die rheinische Bürgermeisterverfassung unter französischem Einfluß schon vor über 150 Jahren beschritten hat. Die in der langen Praxis bewährten rheinischen Ämter können dem französischen Gesetzgeber eine Anschauung dafür bieten, welcher Erfolg für die Stärkung der Verwaltungskraft der ländlichen Kommunen von der Schaffung vollwertiger Gemeindezusammenschlüsse zu erwarten ist.¹⁾

1) In den französischen Beiträgen, die sich mit den geplanten Gemeindeverbänden befassen, ist dem Verfasser als einziges erwähntes deutsches Vorbild die Kreisverwaltung begegnet; vgl. bei Schmitt S. 197.

E. Zusammenfassung

Die in Rheinland-Pfalz bestehende Kommunalverfassung hat die in der ehemaligen Rheinprovinz vor der nationalsozialistischen Zeit gültig gewesene zum Vorbild. Obwohl als Folge der Anpassung an die Entwicklung des kommunalen Verwaltungswesens und an die Bestimmungen des Grundgesetzes heute manche Änderung eingeführt worden ist, enthält das Kommunalverwaltungsgesetz doch noch den wesentlichen Kern der damals sogenannten rheinischen Bürgermeisterverfassung. Dieser Beiname rechtfertigt sich deshalb immer noch.

Die in der Mitte des vorigen Jahrhunderts in der Rheinprovinz kodifizierte Bürgermeisterverfassung war hinwiederum das Ergebnis einer Entwicklung, die zur Zeit der Besetzung des Rheinlandes durch Napoleon stark vom französischen Recht beeinflusst worden ist. Die wesentlichen Züge der damals eingeführten kommunalen Verwaltungsorganisation sind während der folgenden preussischen Herrschaft unverändert beibehalten worden. Es erscheint wahrscheinlich, daß die Beständigkeit des französischen Einflusses in der Verwandtschaft mit ursprünglich bereits vorhanden gewesenen bodenständigen Organisationsformen begründet ist. Das trifft insbesondere für die mit der französischen Gesetzgebung eingeführte Einrichtung von Kantonen zu, die sich noch deutlich in den heutigen Ämtern wiedererkennen läßt.

Aufgabe dieser Studie war es festzustellen, wie sich die geltende rheinische Bürgermeisterverfassung und die moderne französische Kommunalverfassung nach mehr als 150-jähriger getrennter Entwicklung gegenüberstehen, welche Gemeinsamkeiten noch vorhanden sind und welche Unterschiede sich ausgebildet haben. In dieser Absicht wurden die einzelnen Gesetzesvorschriften über die beiden Verwaltungsorganisationen miteinander verglichen.

Da für den Wert eines solchen Vergleichs maßgebend ist, welcher staatspolitischen Idee die jeweilige Verwaltungsorganisation dient, wurden zunächst die Bestimmungen der Staatsverfassungen dargestellt, die den Charakter der Verwaltung auf kommunaler Ebene festlegen.

Das Ergebnis dieser ersten Gegenüberstellung war, daß sowohl Frankreich als auch die Bundesrepublik Deutschland, und in ihr das Land Rheinland-Pfalz, den Kommunen die Selbstverwaltung gewährleisten. Diese Tatsache erlaubte es, den Zweck der einzelnen Organisationsvorschriften in den Vergleichsländern grundsätzlich gleichzuverstehen. Hingewiesen werden mußte aber auf die unterschiedliche Staatsabhängigkeit der Kommunen, die darin liegt, daß sich die "libre administration" in den zentralistischen Staatsaufbau Frankreichs einfügt und demzufolge als mittelbare Staatsverwaltung verstanden wird, während in der Bundesrepublik nach verbreiteter Auffassung die Selbstverwaltung den Gemeinden als ein eigenständiges oder Naturrecht zusteht.

Die Gegenüberstellung der Kommunalgesetze hat ergeben, daß sich im französischen Recht nicht nur das für die rheinische Bürgermeisterverfassung typische Verhältnis und die Aufgabenteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister im Grundsatz wiederfinden; auch die ausfüllenden Organisationsvorschriften stimmen vielfach auffallend überein - wie das in den einzelnen Vergleichsergebnissen unter den Gliederungsabschnitten zum Ausdruck kommt. Die gefundenen Ähnlichkeiten sind offensichtlich aus der historischen Gemeinsamkeit zu erklären.

Besonders weitgehend decken sich die Vorschriften über das Beschlußorgan. Dagegen zeigten sich häufiger Abweichungen bei der Stellung und den Aufgaben des Exekutivorgans; die bedeutendste liegt in der dem französischen Maire eigenen Zuständigkeit als Gemeindepolizei. Dieser Unterschied und auch die übrigen wesentlichen Abweichungen sind, wie die Reformbestrebungen in Frankreich beweisen, die Folge der mangelnden Anpassung einer seit dem vergangenen Jahrhundert fast unverändert gebliebenen Gesetzgebung an die heutigen Verhältnisse.

Ein überraschendes Ergebnis wurde bei dem Vergleich der in Rheinland-Pfalz und in Frankreich bestehenden Gemeindezusammenschlüsse festgestellt: Ein Kommunalverband wie das Amt, das unter der Bezeichnung Bürgermeisterei schon in der Rheinprovinz eine typische Erscheinung der Bürgermeisterverfassung war und den französischen Kanton als Vorläufer hatte, ist im französischen Recht gegenwärtig nicht vorgesehen. Die ehemaligen Kantone sind dort schon seit Beginn des 19. Jahrhunderts abgeschafft. Mit den Syndikaten und den "districts urbains" wurden erste Schritte unternommen, wieder vollwertige Gemeindeverbände zu schaffen.

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 4. Januar 1939 in Warendorf (Westfalen) geboren. Meine Eltern sind der Bürgermeister Kurt Hachmann und seine Frau Annie, geb. Faupel. Mein Vater ist gefallen. Meine Mutter ist seit 1950 mit dem Kaufmann Paul Kohlschein verheiratet.

Ich besuchte seit 1946 die katholische Volksschule in Warburg (Westfalen) und von 1950 bis zu meinem Abitur im Jahre 1959 das dortige humanistische Gymnasium. Anschließend studierte ich an den Universitäten in Lausanne (Schweiz) und Münster zwei bzw. sechs Semester Rechtswissenschaften. Im Oktober 1963 bestand ich bei dem Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung. Die Ausbildung als Referendar erhielt ich in Berlin, Paris und im Oberlandesgerichtsbezirk Hamm. Die zweite juristische Staatsprüfung bestand ich im Oktober 1967 vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf. Von November 1967 bis Juni 1968 gewährte mir der Deutsche Akademische Austauschdienst ein Stipendium zum Studium des französischen Rechts in Paris. Seitdem bin ich in der Rechtsabteilung eines Wirtschaftsunternehmens in der Pfalz angestellt.

Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

